التنظيــم الجماعــى الجديــد

التنظيم الجماعي الجديد

دراسة تحليلية مقارنة

تأليـــف

الدكتور أنور أحمد رسلان

أستـــاذ القانـــون العـــام

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة محمد بن عبد الله ــ فاس



32 ــ 34 شارع فيكتور هيكو

ص. ب. 4038 ــ الدار البيضاء

الهاتف : 46. 653 ــ 623.75

الطبعـــة الاولى 1397 ــ 1977

بسم الله الرحمن الرحيم

الجماعة

أساس نظــام اللا مركزيــة المحليــة فــى المملكــة المغربيــة

مقدمة

يلفت نظر الباحث فى القانون العام المغربى بروز دور « الجماعة » فى المراحل التاريخية المختلفة التى مر بها المغرب ، فقد كانت « الجماعة » ولا تزال أساس التنظيم الاداري اللا مركزي .

وقد قامت « الجماعة » بهذا الدور البارز والمتميز على « أساس واقعى » منذ انشاء دولة مستقلة وموحدة فى المغرب ، وحتى فرض الحماية سنة 1912 . ثم قامت على أساس تشريعى بعد فرض الحماية ، ومنذ سنة 1917 . واخيرا ، قامت « الجماعة » على أساس تشريعى ودستوري بعيد استقلال المغرب وحتى وقتنا الحاضر .

وتتبع أحكام « التنظيم الجماعى » بمراحله المختلفة ، يكشف عن مدى انعكاس وتأثيــر الظروف السياسية والاجتماعية على التنظيمــات الادارية من ناحية ، ويبين تأثر هذه التنظيمات بطبيعة نظام الحكم القائم فى الدولة من ناحية ثانيــة .

كما أن مقارنة أحكام التنظيم الجماعى الحالى بالمغرب مع كل مــن

النظامين الفرنسى والمصري ، يمكن من الالمام بالاصول المشتركة لهذه النظم ، من جهة ، ويكشف عن مدى التباين نتيجة لاختلاف الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية ، من جهة ثانية ، ويوضح مدى اتفاقها مع الاتجاهات الحديثة للامركزية المحلية من جهة ثالثة .

فما هى اللا مركزية المحليـــة ؟

من المعروف أن ممارسة الدولة لنشاطها الاداري انما يتم بأحـــد اسلوبين : أسلوب المركزية الادارية وأسلوب اللا مركزية الادارية .

ولا يعنى ذلك أن الدولة تختار بين الاسلوبين السابقين ، ذلك أنه لا توجد دولة تطبق أسلوب المركزية الادارية فقط ، كما لا توجد دولة تطبق أسلوب اللامركزية الادارية فقط بل تأخذ كل الدول بكل من الاسلوبين فى وقت واحد ، الا أن تغليب الاخذ بالاسلوب الاول أو الاسلوب الثانـــــى يعتبر مسألة نسبية تختلف باختلاف الدول كما أنها تختلف داخل الدولة الواحدة من وقت لآخر ، وذلك كله تبعا لتغير الظروف وتباين النظم السياسية والاقتصاديـــة والاجتماعيـــة .

ويقصد بالمركزية تركز الوظيفة الادارية التى تهم جميع اجزاء اقليم الدولة فى يد السلطة المركزية ، بحيث تمارس بواسطة ادارة متدرجـــة ومـــوحـــــدة (1) .

فهى تعنـــى اذن وضع كل الشئون الاداريـــة بين يدي السلطة المركزيـــــة (2) .

أي أن سلطة البت النهائى فى كل ما يتعلق بمهام الوظيفة الادارية تكون بيد الحكومة (الوزارية) ، أو تكون موزعة بين الحكومة وفروعها

---

(1) — Jean Rinero : Droit administratif, 7ème éd., 1975, P. 305

(2) — Jean Marie Auby et Robert Ducos - Ader : institutions administratives 3ème éd. 1973 P. 85.

(اللا وزاريـــة) (3) .

أما اللا مركزية ، فيقصد بها توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة وهيئات ادارية مستقلة : يتحـــدد اختصاصها اما على أساس اقليمـــى (اللا مركزية الاقليمية أو اللا مركزية المحلية) ، أو على أساس فنى موضوعى (اللا مركزية المرفقية أو اللا مركزية المصلحية) (4) .

وبذلك تتميز اللا مركزية المحلية عن كل من اللا مركزية المرفقية ، واللا مركزية السياسية . فاللا مركزية المحلية واللا مركزية المرفقية وان اتفقتا فى اقتصارهما على مجال الوظيفة الادارية فقط ، بمعنى أنهمـــا صورتان لتوزيع الوظيفة الادارية . الا أن أساس التوزيع مختلف بالنسبة لكل منهما : فتوزيع الوظيفة الادارية يتم على أساس شخصى وفى نطاق

---

3) أى أن الاسلوب المركزى يمكن أن يأخذ احدى صورتين ، اختلف الفقه حول تسمية كل منهما:
- فالدكتور طعيمة الجرف يطلق عليهما اصطلاحى : المركزية الكاملة أو المطلقـــة ، والمركزية النسبية أو الجزئية .
  أنظر مؤلفه : مبادىء فى نظم الادارة المحلية 1962/1961 ، صفحة 23
- بينما يطلق الدكتور سليمان الطماوى على صورتى المركزية اصطلاحى: التركيز الادارى، وعدم التركيز الادارى .
  أنظر مؤلفه : القانون الادارى ــ الكتاب الاول ، 1973 ، صفحة 94 .

4) يعرف الدكتور ثروت بدوى اللامركزية بأنها « تقوم على توزيع الاختصاصات الادارية بـــين السلطة الادارية المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة تمارس كل منها اختصاصات ادارية محددة فى نطاق اقليم أو فى نطاق موضوع معين » .
  أنظر مؤلفه: القانون الادارى ، 1974 ، صفحة 343 .
- كما يعرفها الدكتور سليمان الطماوى بأنها « توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية فى العاصمة وهيئات محلية أو مصلحية مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات فى ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية » .
  أنظر مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 111 .
- ويعرف الدكتور طعيمة الجرف اللامركزية كما يلـــى :
  يقوم النظام اللامركزى على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية من ناحية ، وهيئات ادارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس اقليمى أو مصلحى من ناحية أخـــرى »
  أنظر مؤلفه : القانون الادارى ، سنة 1973 ، صفحة 265 .
- وفى الفقه الفرنسى ، يعرف الاستاذ أوبى اللامركزية بأنها « تحويل بعض اختصاصات من السلطة المركزية ــ أى الدولة ــ لمصلحة أشخاص ادارية أخرى »
  أنظر مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 87 .
  بينما يعرفها الاستاذ فيدل بأنها « وضع سلطات القرار فى يد هيئات أخرى غير ممثلى السلطة المركزية ، هيئات غير خاضعة لواجب الطاعة للسلطة الرئاسية ، والتى تكون غالبا منتخبة بواسطة المواطنين ذوى المصلحة » .
  أنظر — G. Vedel : Droit administratif, 5eme éd., 1973, P. 639

مكانى محدد بالنسبة للا مركزية المحلية . بينما يتم توزيع الوظيفـــة الادارية على أساس موضوعى ، وقد يتحدد بنطاق مكانى محدد أو يكون على مستوى كل اقليم الدولة بالنسبة للا مركزية المرفقية .

أما اللا مركزية المحلية واللا مركزية السياسية (الفيدرالية) ، فالاختلاف بينهما كبير وعميق ، انه اختلاف فى الجوهر والطبيعـــة وليس اختلافا فى الدرجة والمـــدى (5) .

فاللا مركزية المحلية يقتصر الامر فيها على مجرد توزيع الوظيفـــة الادارية بين السلطة المركزية وهيئات ادارية مستقلة تخضع لرقابة هذه السلطة واشرافها ، بينما الامر ليس كذلك بالنسبة للا مركزية السياسية، حيث يتم توزيع الوظائف الثلاث بين « السلطات الاتحادية » و « سلطات الدويلات أو الولايـــات » .

وصفوة القول ، أن اللا مركزية المحلية تعتبر أسلوبا اداريا . بينما تعتبر اللا مركزية السياسية « أسلوبا دستوريا » . أي أن الاخذ بالاسلوب الاول ينتج عنه « وحدات ادارية » ، فى حين ينتج عن الاخـــذ بالاسلوب الثانى « وحدات دستورية » .

والفوارق كثيرة وواضحة بين كل من الوحدات الادارية والوحدات الدستورية (6) ، فاللا مركزية ليست الفيدرالية ، وهى وان كانت تؤدي الى قيام أشخاص عامة أخرى غير الدولة ، فان هذه الاشخاص العامة

---

5) راجـــع :
— الدكتور سليمان محمد الطماوى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 128 وما بعدها.
— الدكتور صبرى توفيق حمودة : اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبـيا ، سنـــة 1972 ، صفحة 106 وما بعدها .
— الدكتور طعيمة الجرف مبادىء نظم الادارة المحلية ، صفحة 43 وما بعدها
— ريفيرو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه صفحة 309 .
— دى لوبادير ، صفحة 97 وما بعدها .
— André de Laubadère : Traité de droit administratif, T.I, 1973.

6) لمزيد من التفاصيل عن الفوارق المختلفة بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية ، راجـــع :
مؤلف الدكتور ثروت بدوى ، السابق الاشارة اليه ، صفحة 359 وما بعدها .

تكون لها طبيعة ادارية خالصة ، فهى لا تحوز أي جزء من السلطة التشريعية أو القضائية (7) .

ولا تتحقق اللا مركزية المحلية الا بتوافر ثلاثة عناصر ، هى (8) : وجود مصالح محلية ذاتية متميزة ، قيام هيئة ادارية مستقلة (مجالس ادارية محلية مستقلة) تتولى رعاية هذه المصالح ، وخضوع هذه الهيئة لرقابة السلطة المركزية .

وسنبين المقصود بكل من هذه العناصر ، وذلك كما يلى :

العنصر الاول — وجود مصالح محلية متميزة :

يتطلب الامر وجود مصالح محلية ذاتية ، متميزة ومشروعة ، تهم أهالى الوحدة المحلية بالدرجة الاولى ، الامر الذي يميزها عن المصالح المحلية التى تهم أهالى الوحدات الاخرى من ناحية ، كما يميزها عن المصالح العامة التى تهم كل أهالى الدولة من ناحية أخرى .

ويقوم المشرع الدستوري أحيانا بتحديد الاطار العام لهذه المصالح، وان كان المشرع العادي هو المختص دائما ببيان وتحديد هذه المصالح المحلية . فالمشرع هو الذي يختص بتحديد المصالح المحلية وتمييزها عن المصالح القومية ، حيث لا يوجد معيار معين للتمييز بين ما هو قومى وما هو محلى .

---

7) فيدل ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 640 .

8) راجع :

— دى لوبادير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 88 وما بعدها .
— الدكتور سليمان الطماوى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 113 وما بعدها .
— الدكتور طعيمة الجرف ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 53 وما بعدها .
— بينما يرى الدكتور ثروت بدوى أن عناصر اللامركزية هى :
1 — وجود مجموعة مصالح اقليمية أو مرفقية متميزة من المصالح القومية .
2 — ادارة ذاتية لهذه المصالح الاقليمية أو المرفقية ، أى تسيير هذه المصالح ذاتيا بواسطة أجهزة نابعة من هذه المصالح ومرتبطة بها .
3 — الاعتراف لهذه المجموعة من المصالح المتميزة بالشخصية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة .
4 — الاعتراف للاجهزة اللامركزية بسلطة التقرير أو البت النهائى فى بعض الامور .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحتى 365 ، 366 .

« فالشئون المحلية ، فى كلمة واحدة ، انما تحدد بالقانون » (9) .

ولا يكفى الاعتراف القانونى بوجود مصالح محلية متميزة ، بل يتطلب قيام اللا مركزية المحلية انشاء وحدة ادارية محلية يعترف لها بالشخصية المعنوية المستقلة (10) ، وذلك بغرض تمكين مجلسها من كفالة المصالح المحلية ورعايتها .

العنصر الثانى — تكوين هيئة ادارية مستقلة :

تتطلب اللا مركزية تشكيل مجلس مستقل أي تكوين هيئة ادارية محلية ، تمثل سكان الوحدة المحلية ، وتنوب عنهم فى رعاية مصالحهم المحلية . الامر الذي يعنى أن تنبثق هذه الهيئة من السكان ولا تفرض

---

9) دى لوبادير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 89 .

10) تقرر المادة 53 من القانون المدنى المصرى النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية بصفة عامة ، وذلك كما يلى :
1 — ذمة مالية مستقلة .
2 — أهلية قانونية فى الحدود التى يتبعها سند انشاء الشخص المعنوى .
3 — حق التقاضى .
4 — موطن مستقل .
5 — يكون للشخص المعنوى نائب يعبر عن ارادته .
— اما النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية لوحدات اللامركزية المحلية ، فتتمثل فيما يلى :
أولا — قيام شخص ادارى عام مستقل بجوار الدولة ، الا أن استقلاله ليس مطلقا ، حيث يخضع لاشراف الدولة ورقابتها .
ثانيا — تكون له أمواله الخاصة ، سواء كانت أموالا عامة (الدومين العام) أو أموالا خاصة (الدومين الخاص) .
ثالثا — يمكن مقاضاته عن طريق ممثله وذلك دون حاجة لمقاضاة الدولة ، كما يمكن له مقاضاة الغير بواسطة ممثله أيضا .
رابعا — يستقل بموظفيه عن الدولة ، وقد يضع هؤلاء الموظفين لاحكام خاصة ، وان كان ذلك لا يحول دون امكانية خضوعهم للتشريعات التى تحكم موظفى الدولة .
خامسا — يكون له سلطة اصدار القرارات الادارية ، كما يكون له استخدام وسائل وأساليب القانون العام .
سادسا — استقلال مسؤوليته عن مسؤولية الدولة ، بحيث يتحمل كل ما يترتب من مسؤولية عن ممارسته لنشاطه .
سابعا — وفى مجال بحثنا ، يكون للشخص القانونى الذى يمثل الوحدة المحلية حق اشباع الحاجات العامة لافراد الجماعة المحلية .
أنظر : الدكتور عادل محمود حمدى : الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية ، سنة 1973 ، صفحة 101 وما بعدها .

عليهم (11) ، ويقتضى ذلك أن تشكل بالانتخاب العام المباشر ، تعميما للديمقراطية من ناحية ، وكفالة لاختيار أقرب العناصر احساسا ورعاية للمصالح المحلية من ناحية أخرى (12) .

وبالرغم من كل ما يمكن أن يقال عن مزايا أو مبررات لتطعيم الهيئات أو المجالس المحلية بعناصر معينة يتوفر لها الخبرة والكفاية لرعاية الشئون المحلية ، فان ذلك يسلب اللا مركزية المحلية احد شروطها الاساسية ، ويقلل من امكانية الاستفادة الكاملة منها كوسيلة لاعداد وتدريب المواطنين « فادارة الشئون المحلية بواسطة الشعب ومنتخبيه ينشىء مدرسة للتكوين المدنى ويعد لممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة » (13) .

ونحن وان كنا من انصار تكوين المجالس المحلية بالانتخاب العام المباشر ، الا أننا نرى أن ذلك لا يتعارض مع ما نحبذه من ضرورة اشتراط اجادة القراءة والكتابة فيمن يتقدم للترشيح لعضوية المجالس المحلية ، الامر الذي يكفل المام العضو بكل ما يدور فى اجتماعات المجلس وبمضمون قراراته ، فضلا عن القضاء على ظاهرة قيام ممثلى السلطة المركزية بمهام المجالس المحلية من الناحية الفعلية فى بعض الدول .

العنصر الثالث ــ رقابة السلطة المركزية :

ويتمثل العنصر الثالث فى اخضاع المجالس المحلية لرقابة السلطة

---

11) يقول فيدل « للا مركزية قيمة ديمقراطية ، لانها تؤدى الى ادارة الشؤون المحلية بواسطة ذوى المصلحة أنفسهم أو بواسطة ممثليهم » .
مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 640 .

12) يجب أن يتكون المجلس ــ كما يقول الاستاذ دى لوبادير ــ من ممثلين للوحدة المحلية لا من ممثلين للسلطة المركزية فى الوحدة المحلية . فيجب أن يكون اختيار أعضاء المجلس من داخل الوحدة المحلية ، وبواسطة أهالى هذه الوحدة »
مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 90 .

13) ريفيرو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 316 .

المركزية عند ممارستها لاختصاصاتها (14) ، الامر الذي يكفل وحدة الدولة من ناحية ، ويمكن من التنسيق بين الوحدات المحلية وتنفيذ السياسة العامة للدولة من ناحية اخرى .

والاصل أن يختص المجلس المحلى بادارة الشؤون المحلية طبقا لما يحدده المشرع ، أي أن المجلس المحلى هو صاحب الاختصاص الاصيل بالتصرف فى الشئون المحلية .

فحرية التصرف هى القاعدة ، والرقابة هى الاستثناء ، كما أن الرقابة لا تكون الا بنص ، ولا تكون خارج النص (15) ، حيث لا تمارس الرقابة الا فى الحالات ، وطبقا للشروط والاشكال التى نص عليها القانون (16) . ويختلف الاسلوب الانجليزي فى الرقابة عن نظيره الفرنسى (17) . فللحكومة الانجليزية حق التفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم تقارير عن اعمالها يترتب عليها تحديد المبالغ التى يرصدها البرلمان لمساعدتها ، ولها كذلك — بتصريح من البرلمان — اصدار اللوائح لتنظيم بعض الامور المتعلقة بالهيئات المحلية ، وذلك فضلا عن سلطتها الاستثنائية فى بعض الحالات ، كالتصرف فى الاملاك البلدية أو القروض ، أو الحسابات الختامية .

أما الاسلوب الفرنسى ، فيقرر رقابة شديدة ، وتتسع هذه الرقابة

---

14) يعرف الاستاذ أوبى الرقابة أو الوصاية الادارية ، بأنها تترجم برقابة ادارية تمارس بواسطة السلطة المركزية على هيئات وأعمال الجماعات اللامركزية .
مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 89 .

15) ريفيرو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 312 .

16) فيدل ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 642 .

17) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور سليمان الطماوى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 121 وما بعدها .
- الدكتور طعيمة الجرف ، القانون الادارى ، صفحة 268 وما بعدها .
- الدكتور ظريف بطرس : مبادىء الادارة المحلية وقضاياها ، سنة 1971 ، صفحة 238 وما بعدها .
- الدكتور عادل محمود حمدى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 278 ، 411 وما بعدها .
- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : نظم الادارة المحلية فى القانون المقارن .
مقال بمجلة العلوم الادارية ، السنة الثالثة ، العدد الاول يونيو سنة 1961 ، صفحة 162 ، 204 وما بعدها .

لتمارس على أعضاء المجالس (الاستقالة الحكمية) ورؤسائها (الوقف أو العزل) أو فى مواجهة المجلس ذاته (الحل) ، كما تمارس على اعمال المجلس ، فتتخذ صورة التصديق الضمنى ، والتصديق الصريح ، وابطال القرارات أو الحلول محل المجالس لاصدار بعض القرارات .

والواقع أن تقييم نظام ما ، وتقرير ما اذا كان يؤدي فعلا الى قيام لا مركزية حقيقية وفعالة أم لا ، انما يتوقف على مدى ما يقرره بالنسبة لما يلى :

1 — تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب العام المباشر ، وتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة .

2 — اختصاص المجالس المحلية بكل الشؤون ذات الطابع المحلى .

3 — تمتع المجالس المحلية بسلطة التقرير والبت ، لا الاستشارة وابداء الراي .

4 — وجود موارد مالية كافية ، تمكن المجالس المحلية من ممارسة اختصاصاتها .

5 — التخفيف من رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية ، وجعلها فى مجال المشروعية دون الملاءمة ، وتحديد حالاتها وشروطها .

وعلى ضوء ما سبق ، سنتتبع تطور التنظيم الجماعى فى المغرب ، مبينين مراحله المختلفة ، واحكامه فى كل مرحلة .

وسنخصص الباب الاول من هذا البحث لبيان احكام التنظيم الجماعى فى الفترة السابقة على استقلال المغرب سنة 1956 : فندرس احكام التنظيم الجماعى قبل الحماية ، ثم ندرس أحكام التنظيم الجماعى فى ظل الحماية : وذلك سواء فى منطقة النفوذ الفرنسى أو فى منطقة النفوذ الاسبانى ، او فى

منطقة النفوذ الدولـــى (طنجـــة) .

وفى الباب الثانى ، ندرس أحكام التنظيم الجماعى الحالى طبقا لنظامى سنة 1960 وسنة 1976 ، مع مقارنته بأحكام النظامين الفرنسى والمصري فى هذا الشــأن .

وهكذا ينقسم هذا البحث الى بابين ، وذلك كما يلى :

البـــاب الاول ــ التطور التاريخى للتنظيم الجماعـــى .

البـــاب الثانى ــ التنظيم الجماعى الحالـــى .

الباب الاول

التطور التاريخى للتنظيم الجماعى

التطور التاريخي للتنظيم الجماعى

لتحديد دور الجماعة فى التنظيم الاداري الحالى بالمغرب ، يلزم الرجوع الى الماضى قليلا ، وذلك بغرض القاء نظرة موجزة على التطور التاريخى للتنظيم الاداري فى المملكة المغربية ، الامر الذي يمكن من معرفة الجذور التاريخية للتنظيم الجماعى ، ليسهل فهم وضعه الحالى من ناحية ، وملاحظة التطور الذي لحقه من ناحية أخرى . ويعتبر ذلك أمرا ضروريا ، فالحاضر وليد الماضى ، كما أن المستقبل لا يكون الا بالاستناد على الحاضر ، والنظم — سواء كانت ادارية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية — لا تنشأ من فراغ ، بل هى تطور متتالى الحلقات على مدى التاريخ البشري ، تستند كل مرحلة فيها على ما سبقها ، وتكون أساسا لما سيعقبها ، وان اختلفت سمات كل مرحلة وتباينت نتائجها .

واذا كان المغرب ، منذ ظهوره كدولة مستقلة ، قد عرف تطورات كثيرة وتعديلات متعددة فى تنظيمه الاداري ، الا أننا سوف لا نتتبع كل هذه التطورات والتعديلات ، بل سنكتفى بابراز الخطوط الرئيسية للتنظيم الجماعى فى المغرب فى التاريخ الحديث .

وقد شهد المغرب فى تاريخه الحديث ما لم تشهده دولة أخرى ، حيث تكالبت عليه قوى الاستعمار ومزقته الى مناطق نفوذ واحتلال ، فقسم المغرب الى منطقة حماية فرنسية فى الجنوب ، ثم منطقة حماية اسبانيا فى الشمال وبعض مناطق الجنوب ، وذلك فضلا عن المنطقة الدولية فى طنجة . وقد ترتب

على ذلك احداث تغييرات وتعديلات فى التنظيمات والهياكل الادارية كـــى تتفق مع الاوضاع الجديدة . ومن ثم فقد تعددت التنظيمات الادارية بتعدد مناطق الحماية والنفوذ ، واختلفت باختلافها .

وعلى ذلك فاننا سنتناول بالبحث أسس التنظيم الجماعى فى المغرب فى الفترة السابقة على فرض الحماية الاجنبية ، اى قبل سنة 1912 ، ثـم نبحث بعد ذلك التنظيم الجماعى فى المغرب فى ظل الحماية .

وهكذا ينقسم هذا الباب الى فصلين ، نخصص أولهما لبيان أســـس التنظيم الجماعى قبل الحماية ، بينما نخصص الثانى لبيان هذه الاسس فى ظـــل الحمايـــة .

الفصل الاول

التنظيم الجماعي قبل الحماية

قبل فرض الحماية سنة 1912 ، كان المغرب دولة مستقلة وموحدة (1) صاحب الامر فيها هو السلطان الذي يعمل على حراسة الدين وسياسة الدنيا . ويتولى الحكم بالبيعة ، حيث كانت تعقد « باختيار اهل الحل والعقد وهم غالبا علماء فاس ، ومراكش ، او يعينون فى غالب الاحيان ولي العهد فى حياة السلطان بطلب منه ، وكثيرا ما كان علماء فاس يبايعون الملوك أو يخلعون بيعتهم بفتاويهم التى يستندون فيها الى آي قرآنية وأحاديث وأقوال العلماء المشاهير » (2) .

فالسلطان اذن كان يجمع بين السلطتين الدينية والزمنية ، وذلك فى مواجهة مختلف الجماعات فى الدولة .

ولما كان لا يستطيع ممارسة كل السلطات بنفسه ، لذلك كان يفوض البعض فى ممارسة بعض هذه السلطات نيابة عنه ، وفى مقدمة هؤلاء الوزراء حيث كانت سلطتهم مستمدة من التفويض دائما ، فهم ليسوا الا مجموعة من المستشارين يشرفون على شؤون الدولة بتفويض من السلطان ، وبمقتضى أوامر منه .

وكان يطلق على الحكومة المغربية فى ذلك الوقت اسم « المخزن » (3)،

---

1) أصبح المغرب دولة مستقلة فى عهد السلطان عبد المؤمن الذى قطع علاقاته بصفة نهائية مع الخلافة فى بغداد منذ سنة 1145 ميلادية ، وأعلن نفسه خليفة للمغرب .
لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— Mohamed Lahbabi : Le gouvernement marocain à l'aube du XXeme siécle, 1975, P. 23 et S.

2) عبد الحميد بن أبى زيان بنشنهو — النظام الادارى بالمغرب ، الطبعة الرابعة 1963 .

3) يرى البعض أن هذا اللفظ استعمل لاول مرة بافريقيا فى القرن الثانى للهجرة ، وقد أطلق على الصندوق من الحديد الذى كان يخزن فيه أمير افريقيا أموال الخراج والجزية ، ثم أطلق على بيت مال المسلمين ، ثم على الحكومة نفسها .
وربما سميت الحكومة المغربية مخزنا فى القرن السادس عشر للميلاد فى عهد الملوك السعديين .
راجع — بنشنهو — المرجع السابق ، ص 24 .

أما المكان الذي كان يمارس فيه السلطان وأعوانه سلطاتهم فكان يسمى القصر ، والاعتاب الشريفة ، والمشور ، ودار السلطان .

وهكذا كان المخزن (الحكومة المركزية) يقوم بوظائف الدولة ، مثل تحصيل الضرائب والاشراف على الجيش والعلاقات الدولية ... الخ ، وذلك فضلا عن الاشراف على ادارة الشؤون المحلية فى كل انحاء الدولة .

ولكن كيف كانت تدار الشؤون المحلية فى ذلك الوقت ؟

الواقع أن الوضع يختلف على مستوى الجماعة فى البادية عنه على مستوى المدن والمناطق ، فبينما كان سكان البادية يتمتعون بقدر من الاستقلال فى ادارة شؤونهم المحلية بواسطة مجالس محلية ، كان الأمر غير ذلك فى المدن والمناطق .

ومن ثم ينقسم هذا الفصل الى مبحثين ، الاول ونخصصه للجماعات ، الثانى ونخصصه للمدن .

المبحث الاول

الجماعات

كانت القبيلة La tribu هى أساس الجماعة المحلية فى البادية ، فكل قبيلة تكون جماعة محلية تستقل بادارة شؤونها عن طريق مجلس أو جماعة (4) يختار أعضاؤه من بين أعيان القبيلة ، واذا كانت القبيلة كبيرة تتميز بكثرة عدد أفرادها واتساع الأرض الخاصة بها ، ففى هذه الحالة تنقسم القبيلة الى أفخاذ Fraction ودواوير Douars ، يكون لكل منها ايضا مجلس

4) يطلق اصطلاح « جماعة Jemaâ » على الوحدة الادارية المحلية ، كما يطلق على المجلس الذى يدير شؤون هذه الوحدة . ولضرورة التمييز بينهما ، فاننا سنستخدم اصطلاح « جماعة » بمعنى الوحدة الادارية المحلية ، فى حين نستخدم اصطلاح « مجلس » بمعنى الهيئة التى تدير شؤون هذه الوحدة .

أو جماعة يتولى ادارة شؤونها ورعاية مصالحها .

ومن ثم كان لكل جماعة محلية ، مهما قل عدد أفرادها مجلسها La Jemaâ (5) الذى يختص بادارة شؤونها المحلية ورعاية مصالحها ، وذلك فضلا عن الفصل فى بعض المنازعات القضائية .

وكان المجلس يدير شؤون الجماعة بحرية ، تسمح بالقول بأنه كان مستقلا — نسبيا — فى علاقته بالحكومة المركزية (6) ، وكان هذا النظام مطبقا على كل القبائل ، سواء القبائل البربرية أو القبائل العربية (7) ، وان كان ذلك يتأثر بطبيعة الحال بالظروف السائدة ، وبوضعية القبيلة ، وهل هى من قبائل المخزن أو القبائل السايبة Sibâ (8) .

ويقصد ببلاد المخزن مجموعة القبائل التى تخضع للحكومة المركزية والتى يكون تعيين قوادها بارادة السلطان ، حيث يقوم القائد بوظيفة مزدوجة فهو يعتبر ممثلا للحكومة لدى قبيلته ، كما يمثل القبيلة — فى ذات الوقت — فى علاقتها بالحكومة . واذا كان السلطان هو الذي يعين قائد القبيلة ، الا أن ذلك التعيين قد يكون مفروضا على السلطان ، بمعنى أن القبيلة هى التى تختار ولا يستطيع السلطان الا الموافقة ، خصوصا اذا كان هذا القائد يحوز ثقة قبيلته بالاضافة الى بعد المسافات وصعوبة الاتصال ، الأمر الذى يدفع السلطان للمهادنة وخطب ود القبائل،وذلك حتى تحين الفرصة الملائمة لفرض ارادته على القبائل وتعيين قواد باختياره هو لا باختيار القبائل . وقد حدث

---

5) كانت الكلمة العربية « جماعة » مستعملة فى كل أنحاء المغرب ، سواء بين القبائل العربية أو القبائل البربرية . وكذلك الامر بالنسبة لاصطلاحى شيخ ومقدم ، واللذان سيرد ذكرهما فيما بعد .
أنظر :
— Frédéric Brémard : L'Organisation régionale du Maroc, Paris 1949, P. 309

6) راجع - Saïd Ben Bachir : l'administration locale du Maroc, 1969, P. 12

7) يرى بريمارد — أن أهمية الجماعة كانت كبيرة فى بلاد البربر ، وعلى العكس من ذلك فان الجماعة لم تكن مؤسسة حية بل اختفت فى الغالب فى البلاد التى خضعت للتعريب .

8) انظر : — Garagnon et M. Rausset : Droit administratif marocain 1975, P. 32 et S.

ذلك فعلا ، ففى عهد السلطان الحسن الاول مثلا (9) ، قام السلطان بالغاء 18 قيادة كبيرة وعزل قوادها ، ثم أعاد تقسيمها الى 330 قيادة ، واختار لها قوادا يدينون له بالطاعة والولاء .

أما البلاد السايبة (10) ، فيقصد بها مجموعة القبائل التى لا تخضع للحكومة المركزية ، حيث تدير هذه القبائل شؤونها بنفسها ، وذلك بواسطة هيئة تمثيلية تسمى « الجماعة » أو المجلس ، وكان لهذه الهيئة اختصاصات عامة تشمل كل ما يتعلق بشؤون الجماعة . كما أن قائد القبيلة يكون من اختيار القبيلة ذاتها ، وما على السلطان الا الموافقة .

فالبلاد السايبة لا ترفض الاعتراف بالسلطة السياسية للحكومة ، ولكنها ترفض فرض قائد أو الضغط لفرضه ، وهذه القبائل (أو البلاد) لا تعترف الا بالحكومة التى تمثل وحدة الدولة وتضمن حمايتها داخليا وخارجيا (11) .

والواقع أن قبائل المخزن والقبائل السايبة تخضع كلها للسلطة الروحية (الدينية) للسلطان أولا ، وللسلطة السياسية للحكومة المركزية ثانيا ، وهذا أمر لا شك فيه . ولكن نقطة الاختلاف بينهما انما تتمثل فى مدى الخضوع لسلطة الحكومة الادارية : فبينما تخضع قبائل المخزن للسلطة الادارية للحكومة المركزية ، يقتصر الامر بالنسبة للقبائل السايبة على مجرد الحصول على موافقة السلطان على تعيين قوادها ، وذلك فضلا عن الدور الكبير الذي يلعبه « المجلس الجماعى » لادارة شئون هذه القبائل (12)

---

9) كان عهد السلطان الحسن الاول من سنة 1872 الى سنة 1894 .

10) يرى الاستاذ الحبابى أن التميز بين بلاد المخزن والبلاد السايبة انما يقوم على أساس موقف كل منها من البيعة ، فبلاد المخزن هى التى يوافق سكانها على تفويض « سلطات الادارة العليا » للسلطان ، بينما لا يوافق سكان البلاد السايبة على هذا التفويض .
فمشكلة البلاد السايبة هى فى الواقع مشكلة الموقف من المركزية الادارية ، فهى اذن مشكلة اتباع « سياسة ديمقراطية » على المستوى المحلى تتفق مع ضرورة الوحدة السياسية للدولة ، تلك الوحدة التى تتطلب اقامة تنظيم مركزى وموحد قادر على مواجهة التوسع الاقطاعى من جانب كبار القواد فى الدولة .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 41 وما بعدها .

11) دكتور سعيد بن بشير — المرجع السابق ، ص 114 .

12) يذهب البعض الى حد وصف استقلال القبائل السايبة بأنه كان شاملا Total فهى لم تكن تتلقى أى معونة مالية من المخزن ، كما أنها لا تقدم له — كمبدأ — أى مساعدة =

كانت القبيلة اذن هى النواة الاولى فى التنظيم الاداري المغربى قبـــل الحماية ، وكان المجلس الجماعى هو أداة القبيلة لادارة شؤونها ورعايـــة مصالحها . واذا كان الامر كذلك فلنا أن نتساءل اذن عن ماهية هذا المجلس : مم يتكـــون ؟ وما هى اختصاصاته ؟ وكيف كان يمارس هذه الاختصاصات ؟ ومن الذي يتولى تنفيذ قراراته ؟ وما علاقته بالسلطة المركزية ؟

سنقوم بالاجابة على هذه التساؤلات تباعا ، وذلك كما يلى (13) :

المطلـــب الاول

تشكيـــل المجالـــس الجماعيـــة

يعتبر المجلس الجماعى هيئة تمثيلية ارستقراطية ، فهو لا يشكل من كل أفراد الجماعة ، كما أن تحديد أعضائه انما يتم بطريق الاختيار وليس عن طريق الانتخاب (14) .

والواقع أنه يوجد اختلاف فى هذا الشأن ، فمجلس جماعة الدوار كان يتكون من كل رؤساء العائلات ، أما مجلس جماعة الفخذة أو القبيلة فلـــم يكن يتكون من كل رؤساء العائلات ، بل من بعض هؤلاء الرؤساء ، ويتم تحديد هؤلاء الرؤساء كأعضاء فى المجلس على أساس المكانة العصبيـــة لكل منهم ، واهمية الاسر التى يمثلونها .

= عسكرية . وبالتالى فان المخزن لم يكن له فى مواجهة هذه القبائل أى تأثير منتظم ودائـــم سوى سلطة السلطان فى الموافقة على تعيين قوادها .
أنظر ، روسيه ، المرجع السابق ، صفحة 33 .

(13) انظـــر :
— الدكتور تسعيد بن بشير ، المرجع السابق ، صفحة 117 وما بعدها
— بريمارد ، المرجع السابق ، صفحة 309 ومابعدها .
— Robin Bidwell : Marocco under coloniale rule 1973, P. 283.

(14) على العكس من ذلك ، يرى ديراند (Emmanuel Durand) أن تشكيل المجلس فى بـــلاد العرف (بقصد بلاد البربر) كان يتم بطريق الانتخاب .
راجـــع مؤلفـــه :
— Traité de droit public marocain, 1955, P. 159.

وعلى هذا كان المجلس الجماعى على مستوى الفخذة والقبيلة ليس الا مجلسا للاعيان أو الوجهـــاء Les notables ، الذين بمالهم من مكانة شخصية وتأثير ونفوذ يوكل اليهم تصريف شؤون الجماعة ، وبالتالى فـــان الفقراء وبعض ذوى المهن البسيطة كانوا محرومين من عضوية المجلس ، وذلك فضلا عن حرمان النساء ، من هذه العضوية .

ولا توجد شروط محددة للانخراط فى عضوية المجلس ، انما يمكن القول بصفة عامة أنه يشترط أن يكون العضو فى سعة من العيش تسمح له بالقيام بواجباته الجماعية ، وأن يكون قادرا على القتال ، وكذلك أن يكون ذا سمعة حسنة ومتمتعا باحترام افراد الجماعة .

والعضوية فى المجلس ليست وراثية ، ولكنها تستمر مدى الحياة .

الا أنه يمكن استبعاد اي عضو من عضوية المجلس فى حالات معينة، مثل : عدم القدرة الناتج عن التقدم فى السن أو الاصابة باحدى العاهات ، أو عدم الاتفاق المستمر مع باقى الاعضاء ، أو ارتكاب عمل ماس بالشرف ، أو ارتكاب جريمة خطيرة تخالف العرف .

ومن ناحية أخرى ، فان عدد أعضاء المجلس لم يكن محددا ، كما أنه لم يكن موحدا . اي أنه كان يمكن أن يختلف العدد من جماعة لاخرى ، وذلك فضلا عن قابليته للزيادة والنقصان .

القاعدة اذن أن يكون هناك عدد يسمح بتمثيل الاسر والعشائر المختلفة وذلك أمر مهم . لان عدم التمثيل قد يؤدي الى الاختلاف ، الامر الذي قـــد يهدد وحدة الجماعة ، وذلك عن طريق انضمام احدى عشائرها الى جماعة اخـــــــرى .

المطلـــب الثـانـى

اختصـاصـات المجـالـس الجمـاعيـة

لئن كان من الصعب تحديد اختصاصات المجلس الجماعى ، وذلك

نظرا لعدم وجود نصوص فى هذا الشأن · الا أنه يمكن القول ان المجلس ذو اختصاص عام يشمل كل شؤون الجماعة ، فهو يقوم بكل ما يتعلـــق بالحياة المشتركة لافراد الجماعة ، سواء فى علاقات الافراد فيما بينهم ، أو علاقات المجتمع المحلى بغيره من المجتمعات الاخرى .

واذا كان لا يمكن تحديد اختصاصات المجلس على سبيل الحصر ، الا أنه يمكن اعطاء بعض الامثلة للمسائل التى كانت من اختصاص المجلس، وهى : توزيع مناطق الرعى ، تنظيم الري وتوزيع المياه ، وادارة الاموال المشتـــركـــــة .

وقد كان للمجلس بعض الاختصاصات فى المجال القضائى ايضا ، وهى تتمثل بصفة أساسيـــة فى تطبيق العرف العام والجنائى ، أما المنازعـــات المعروفة باسم منازعات القانون الخاص فقد كان يعهد بحلها لشخص يختاره أطراف النزاع ، وفى حالة عدم اتفاق الاطراف على اختيار هذا الشخص ، كان المجلس يقوم بتعيينه عن طريق القرعة .

وبالاضافة للاختصاصات السابقة ، يختص المجلس أيضا باختيـــار رئيسه الذي كان يسمى Amghar (امغار) ، والذى كان يرأس اجتماعات المجلس ، ويتولى تنفيذ قراراتـــــه .

ويمكن القول ــ باختصار ــ ان المجلس هو الذى يفكر ويتصـــرف لمصلحة المجموع pense et agit pour le groupement (15).

وتعقد اجتماعات المجلس فى منزل رئيسه اذا كانت المسائل المعروضة ذات أهمية خاصة كابرام اتفاقية تحالف مع قبيلة اخرى ، أو انهاء حالـــة الهدنة مع الاعداء ، أو الفصل فى الجرائم ، ويمكن فى الحالات الاخرى أن يعقد الاجتماع فى منزل احد اعضاء المجلس الذي وجه الدعوة للانعقاد ، كمـــا يمكن أن يعقد فى السوق ، أو فى الحقول .

---

15) بريمارد ، المرجع السابق ، ص 312 .

ومن ناحية أخرى ،لاتوجد مواعيد محددة لعقد اجتماعات المجلس ، بل ان الامر متروك للظروف ، حيث يمكن أن ينعقد المجلس كلما كانت هناك حاجـــة لانعقـــاده .

وتصدر قرارات المجلس فى المسائل المعروضة للمناقشة بالاجماع ، وفى حالة عدم توفر الاجماع يؤجل الاجتماع لموعد آخر ، وفى هذا الاجتماع الجديد يشترط الاجماع أيضا لصدور القرار ، فاذا تمسكت الاقلية بوجهة نظرها ، يتم الاتفاق على قرار يراعى فيه وجهة نظر الاقلية وذلك حتى يتوفر الاجماع ، وهو شرط اصدار القرارات . وقد يكون مرجع ذلك الى أن أعضاء الجماعة كانوا يتمتعون بسلطة متساوية (16) .

أما رئيس المجلس (Amghar أو Amrhar) (17) فكان يطلق عليه اسم شيخ Cheikh أو مقـــدم Moqaddem (18) ، يعاونه فى القيام بوظائفه كفيل garent أو مجيـــب Repondant يتولى تنفيـــذ قراراته فى كل فخذة أو عشيرة أو أسرة ،وذلك بحسب ما اذا كان المجلس يمثل القبيلة أو الفخذة أو الدوار .

ولا يمكن تحديد اختصاصات رئيس المجلس على سبيل الحصر ، لانها غير مكتوبة من ناحية ، وتختلف من جماعة لاخرى بحسب قدرات الرئيس الشخصية وثروة أسرته من ناحية أخرى . الا أنه يمكن القول بصفة عامة أن الرئيس يكون مختصا بكفالة تنفيذ قرارات المجلس واقتراح الاجراءات

---

16) عبد الكريم غلاب : دفاع عن الديمقراطية ، دار الفكر المغربى ، طنجة ، سنة 1966 ، ص 81 .

17) يرى بيدويل أن بعض القبائل كانت تختار أكثر من رئيس ، مثال ذلك قبائل آيت حديـــدو Ait Haddidou حيث كانت تختار رئيسا لشؤون الرعى ، ورئيسا ثانيا لشؤون الرى ورئيسا ثالثا لشؤون السوق .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، ص 283 .

18) كان الرئيس يختار لمدة عام (ولذلك كان يسمى شيخ العام فى بعض الجماعات) وأحيانا لمدة عامين ، وفى حالات نادرة كان يستمر رئيسا مدى الحياة نتيجة لقوته أو سيطرته على أعضاء الجماعة .
ولكن يمكن القول ان الرئاسة كانت دورية بصفة عامة ، حيث يعين كل عام رئيس من بين أعضاء المجلس ، يخلفه عضو آخر فى الرئاسة فى العام التالى ، وهكذا .

الكفيلة بتحقيق ذلك ، كما أنه يكون مسئولا عن حفظ النظام العام . وذلك فضلا عن اختصاصاته العسكرية ، حيث يصبح قائدا عسكريا للجماعة وقت الحرب .

ويلاحظ أن هذه الاختصاصات تقل أو تزيد حسب مكانة الرئيس ، كما أن الرئيس يخضع فى ممارستها لرقابة المجلس دائما (19) .

ويقوم الرئيس وأعضاء المجلس بوظائفهم مجانا ، الا أن ذلك لا يحول دون تقديم بعض الهدايا والهبات للرئيس ، فضلا عن توزيع قيمة الغرامات بينه وبين باقى أعضاء المجلس .

وكان القائد يعتبر همزة الوصل بين الحكومة المركزية والجماعات ، حيث كان يعين قائدا لكل عدد من الجماعات . ولنجاح القائد فى مهمته كان ينبغى له الحفاظ على ثقة الحكومة المركزية من ناحية والحصول على ثقة الجماعات من ناحية أخرى .

فمن هو القائد ؟ وما هى اختصاصاته ؟

المطلب الثالث

القواد

كان المغرب مقسما الى عدد من القيادات ، يدير شؤون كل قيادة منها قائد (20) يتمتع السلطان فى تعيينه بسلطة تقديرية فى بلاد المخزن (21) .

---

19) يرى الاستاذ عبد الكريم غلاب أن الجماعة (المجلس) هى نواة الحكم (الادارة) ولا حكم ولا قرار الا لها ، أما الرئيس فهو رجل النصيحة والتوفيق بين الآراء .
راجع مؤلفه السابق ، ص 77 .

20) كانت تطلق كلمة « قائد » قبل الحماية على كل من له صفة رسمية لتمثيل السلطان ، فالضباط كان يطلق عليهم اسم قواد ، وكذلك أطلق الاسم على رجال السلطة المحليين .
راجع : بيدويل ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 73 .

21) كان السلطان هو الذى يعين القواد وكبار الموظفين ، وذلك بناء على اقتراح الصدر الاعظم (وكان يسمى الوزير الادهم فى ذلك الوقت) .

بينما يكون تعيينه مفروضا من طرف القبائل فى البلاد السايبة .

وكان اختصاص القائد يشمل عددا من القبائل أو قبيلة واحدة فى حالة ضعف السلطة المركزية وزيادة نفوذ القواد ، بينما كان ينحصر اختصاصه — على العكس من ذلك — فى جزء من القبيلة (الفخذ) فى حالة قوة السلطة المركزيـــة .

واذا كان المجلس الجماعى هو الهيئة التى تمثل الجماعة وتديـــر شؤونها المحلية ، فالقائد هو الذى يمثل السلطة المركزية لدى الجماعة .

وبهذه الصفة ، كان القائد يمارس السلطات التالية (22) :

1 — حفـظ النظـام .

2 — تطبيق الظهائر الشريفة والعمل على احترامها .

3 — ممارسة السلطة اللائحية (بتفويض من السلطان) .

4 — تعيين الشيوخ وتحديد حصة كل منهم .

5 — توزيع مقدار الضرائب وتحصيلهـا .

6 — تحصيل الزكاة ، وتحصيل ضريبة النائبة (23) .

وكان القائد مطالبا بتقديم تقرير عن أعماله للحكومة المركزية ، حيث

---

22) يفرق بيدويل بين وضع القائد فى بلاد المخزن ووضعه فى البلاد السايبة ، ففى بـــلاد المخزن ، يرى بيدويل ان القائد كان يقوم بثلاثة مهام رئيسية ، تتمثل الاولى فى أنه كـان يعد القائد العسكرى للقبيلة ، وتتمثل الثانية فى أنه كان يعد الحاكم المدنى المسؤول عن أمن المنطقة الخاضعة له ، بينما تتمثل الثالثة فى تحصيل الضرائب .
أما فى البلاد السايبة ، فيفرق بيدويل بين طائفتين من القواد : تتمثل الطائفة الاولـى فى أولئك القواد الذين كانوا يتولون القيادة كمنصب شرفى ، وبالتالى فقد كانت سلطاتهم محددة . بينما تتمثل الطائفة الثانية فى أولئك الذين كانوا يفرضون وضعهم على السلطان فيصدر ظهير بتعيينهم قوادا ، حيث كانوا يعتبرون حكاما فعليين لقبائلهم .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، ص 73 وما بعدها .

23) (تابع هامش الصفحة السابقة أيضا)
كانت هذه الضريبة مفروضة على القبائل التى لا تشترك فى تكوين جيش السلطان حيث كانت لا تقدم الجنود الا فى حالة الحرب ، أما فى حالة السلم فكانت تؤدى هذه الضريبة للمخزن.

كان الصدر الاعظم Le grand Visir ـــ القائم بأعمال وزير الداخلية ـــ يقوم بمراقبة القواد عند قيامهم بأعمالهم (24) .

وهكذا كان القواد على اتصال دائم ومنتظم بالصدر الاعظم الذي كان يشرف عليهم ويراقب اعمالهم ، يعاونه فى ذلك سكرتير ، أصبح سكرتيران : احدهما للشمال والآخر للجنوب فى عهد السلطان الحسن الاول .

وبذلك كان القائد يقوم بمهمة مزدوجة ، حيث كان يمثل الحكومـــــة المركزية وينفذ تعليماتها فى مواجهة القبائل ، فى ذات الوقت الذي كان يبلغ فيه رغبات القبائل ويدافع عن مصالحها أمام الحكومة المركزية ، ومن هنا كان من الضروري للنجاح فى مهمته أن يحوز ثقة كل من القبائل والحكومة المركزيـــة فى وقت واحـــد .

والآن ما هو التكييف القانونى للنظام السابق ، هل يعتبر نظام لا مركزية ادارية ؟ أم انه لا يعدو أن يكون احدى صور المركزية الادارية ؟ أم يعتبر صورة من عدم التركيز الاداري ؟

لبيان ذلك نسجل أن هذا النظام يتميز بخاصيتين اساسيتين : تتمثل الاولى فى قيام مجلس تمثيلى مختار من بين اعضاء الجماعة ، بينما تتمثل الخاصية الثانية فى اختصاص هذا المجلس بكل ما يهم الجماعة ، بل ان المجلس قد تجاوز الوظيفة الادارية فكان له بعض الاختصاصات فى مجال الوظيفـــة القضائيـــة .

ولعل ذلك هو الذي جعل البعض يكيف هذا النظام بأنه نظام لا مركزي ، حيث توجد جمعية تمثيلية هى المجلس (25) .

فى حين يرى البعض الآخر أن المغرب لم يعرف اللامركزية المحلية بالمعنى الحديث 'الاصطلاحات اللامركزية والشخصية المعنوية ، صحيح ان

24) فيما يتعلق بالاختصاصات الادارية للصدر الاعظم ، راجع مؤلف الحبابى السابق الاشارة اليه ، صفحة 144 وما بعدها .
25) الدكتور سعيد بن بشير ، المرجع السابق ، صفحة 117 .

الوقف (الاحباس) كان يقوم على عناصر ليست بعيدة كثيرا عن المقصود بفكرة الشخصية المعنوية فى قوانين الدول الغربية ، الا ان هذه الفكرة لم تستخدم فى تحديد علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية (26) .

ونحن لا نحبذ أيا من الرايين على اطلاقه ، فكل منهما لا يقدم الحقيقة كاملة ، بل يقدم جانبا منها ويغفل الجانب الآخــر .

ذلك أن الجماعة تعتبر حقيقة واقعية ، لانها كانت قائمة بحكم الواقع والعرف ، دون أن تستند على اي نص فى التشريع ، فهى اذن ليست حقيقة تشريعية ، وبالتالى لا يتمتع وجودها بأية ضمانة قانونية فى مواجهة المشرع ، الامر الذي يطلق يد المشرع فى الغاء هذه الجماعات أو الحد من اختصاصات مجالسها أو تغيير طريقة اختيار أعضائها .

اذن كان لا يوجد اي تشريع يحدد النظام القانونى لهذه الجماعات ، يضاف الى ذلك عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ، وذلك فضلا عن عدم اتباع اسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء مجالسهــا .

كل ذلك يجعلنا نكيف هذا النظام بأنه « لا مركزية واقعية » اذا صــح ذلك التعبير ، لانها تعتمد على الواقع فقط من حيث الوجود والتنظيم وتشكيل واختصاصات مجالسها ، وذلك فى غياب اطار تشريعى يحدد كل هذه الامور بدقــة وصراحــة .

المبحـــث الثـانـى

المـــدن

كانت تدار شؤون المدن بطريقة تختلف عن تلك التى كانت متبعة فى ادارة شؤون البادية ، واذا كان من الطبيعى التفرقة بين المدن والبادية باعتبار أن الاولى تعتبر جماعات حضرية بينما تعتبر الثانية جماعات قروية ،

26) روسيه ، المرجع السابق ، صفحة 31 .

الا أن هذه التفرقة التى تبدو طبيعية ترتبت عليها نتائج قد لا تكون كذلك . حيث كانت الجماعات القروية تتمتع بقدر من الاستقلال فى ادارة شؤونها وذلك بواسطة مجلس مختار من بين السكان . وعلى العكس من ذلك ، كانت شؤون الجماعات الحضرية فى المدن تدار بواسطة ممثلين للسلطة المركزية .

واذا كانت المركزية هى أسلوب ادارة المدن ، فقد كانت توجد قنوات اتصال بين الادارة والسكان ، حيث كان العلماء وأمناء الطوائف يعتبرون همزة الوصل بين الادارة والسكان ، نظرا لما لهم من صفة تمثيلية وتعبيرهم عن الرأى العام فى المدينة .

ولكن كيف كانت تدار المدن ؟ (27) كانت كل المدن المغربية مقسمة الى أحياء quartiers (28) ، يوجد على رأس كل منها مقدم ، يعتبر رئيسا للحى .

وكانت بعض المدن تقسم الى أقسام arrondissements ثم تقسم الاقسام الى أحياء ، وكان يوجد على رأس كل قسم خليفة Khalifa يرأس القسم ويعاون باشا المدينة فى ادارة شؤونه

وكان يدير شؤون المدينة الباشا Pacha ، يعاونه الخلفاء والمحتسب وأمين المستفاد .

فكيف كان يعين كل منهم ؟ وما هى سلطاته ؟

المطلب الاول

الباشا

هو حاكم المدينة وأرفع شخصية فيها ، يعينه السلطان ويعزله ، فهو

---

27) لمزيد من التفاصيل راجع الدكتور سعيد بن بشير : الادارة المحلية بالمغرب ، صفحة 119 وما بعدها .

28) يطلق عليها بالدارجة المغربية اسم حومات .

مجرد احد كبار الموظفين لدى المخزن ، ومن ثم يمثل الباشا السلطة المركزية ويأتمر بأوامرها ويخضع لسلطتها .

فالباشوات « حكام بالمدن يفصلون الدعاوي بين الناس ويسهرون على الامن بالمدن الواقعة تحت نفوذهم ويدبرون شؤونها ويصلحون الابنية المخزنية الكائنة بها ويقبضون الغرامات من الرعية » (29) .

وبذلك يمكن القول ان اختصاصات باشا المدينة تتمثل فيما يلى :

1 ــ العمل على احترام الظهائر الشريفة ، وتطبيق أوامر وتوجيهات المخزن

2 ــ حفظ النظام والمحافظة على الاوضاع العامة فى المدينــــة .

3 ــ ممارسة السلطة اللائحية فى كل المجالات التى تهم سكان المدينة ، وذلك بتفويض من السلطان .

4 ــ الفصل فى المنازعات الجنائية والتجارية ، بتفويض من السلطان .

ويعاون الباشا فى ممارسة اختصاصاته السابقة مجموعة من الخلفاء والمقدمين ، فيكون كل منهم مسئولا عن احد الاقسام أو احد احياء المدينة ، وذلك طبقا لما يحدده باشا المدينة .

المطلــــب الثــانـــى

المحتسب

كان المحتسب من أهم شخصيات المدينة ، يعينه المخزن من بين اعيانها، وكان يتمتع بسلطات هامة وكبيرة ، تتسع لتشمل كافة الميادين فى المدينة ، فهو عين المخزن فى كل ما يتعلق بشؤون المدينة .

---

(29) بنشنهو ، المرجع السابق ، صفحة 36 .
ويقول فى موضع آخر ، صفحة 133 ، ما يلى « فالباشوات يحكمون بين الناس فى القضايا المدنية والتجارية والجنحية ، وهم أيضا حكام اداريون يمثلون السلطة المركزية ، وبهذا جمعوا بين السلطتين القضائية والادارية » .

ووظيفة المحتسب من ابتداع المسلمين منذ نشأة الدولة الاسلامية ، لم يسبقهم اليها أحد ، الهدف من ايجادها العمل على احترام قواعد الدين ورعاية مصالح الناس ، أو كما يقول الماوردي ان على المحتسب « أن يبحث عن المنكرات الظاهرة ليصل الى انكارها ويبحث عما ترك من المعروف الظاهر ليأمر باقامته ويتخذ عليه أعوانا ويعدى اليه فيه وليس ذلك لغيره » (30) .

وهكذا تتلخص وظائف المحتسب فى (31) : تحديد الاسعار ، مراقبة التجار وأرباب الصناعة التقليدية ، مراقبة الطوائف المختلفة ، مراقبة جرائم الغش والعقاب عليها ، وذلك فضلا عن التدخل للعمل على احترام قواعد الدين ومراعاة شعائره .

المطلب الثالث

أمين المستفاد

هو المسؤول عن الشؤون المالية بالمدينة ، فكان يقوم باستلام الضرائب والرسوم المقررة ، حيث يتم تخصيص جزء منها للمدينة ثم يرسل الباقى للمخزن .

وأمين المستفاد هو واحد من أعيان المدينة ، يتولى هذه الوظيفة بعد اجراء سمسرة عمومية بين أعيان المدينة وخصوصا التجار منهم (32) ، وبعد

---

30) الاحكام السلطانية ، صفحة 209 .

31) يقول بنشنهو « كانت ولاية الحسبة والسوق فيما مضى من أهم مناصب الايالة ، ويعرف صاحبها بصاحب السوق وعند العامة بالمحتسب ، وهذا المنصب كان يكلف به السلطان بعد الترشيح أحد أمناء الحرف ويفوض اليه فى أمور المدينة والامر بالمعروف والنهى عن المنكر والبحث عن المناكر والفواحش والامر بالتأديب وحمل الناس على رعاية المصالح العامة فى المدينة مثل المنع من المضايقة فى الطرق ومنع الحمالين وأهل السفن من الاكثار من الحمل والنظر فيما يجرى فى الاسواق من غش وخديعة ودين وتفقد مكيال وميزان » .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحتى 38 ، 39 .

32) يقول بنشنهو ان « الضرائب القانونية المخترعة (يقصد المنشأة) منذ تطور المغرب وتعامله مع البلاد الاجنبية فى آخر القرن التاسع عشر فهى الاعشار والصنك والمكس .
الاعشار .. هى واجب الديوانة أو الجمرك توخذ عن السلع الورادة على المغرب والصادرة للخارج .. (أى الرسوم الجمركية) .
الصنك ــ هو أحد المكوس المختلفةالانواع يؤدى عن السلعالواردة من مدينة مغربية الى =

اجراء هذه السمسرة يتم اسناد الوظيفة لمن يتقدم بعرض دفع أكبر مبلغ من المال للمخزن ، ومن ثم يتولى هذا الشخص مهمة جمع الضرائب والرسوم باسم المخزن ، فيتقاضى هو جزءا منها ، ثم يتم توزيع الباقى بين المدينة والمخزن حسب القواعد المقررة فى هذا الشأن .

ويتضح مما سبق أن الاسلوب الذي كان متبعا لادارة المدن المغربية فى عهد الامبراطورية الشريفة قبل الحماية كان هو أسلوب المركزية الإدارية، وذلك على عكس أسلوب « اللا مركزية الواقعية » الذي كان متبعا لادارة الجماعات بالباديـــة .

ولئن كان صحيحا ان الراي العام بفئاته المختلفة كان يلعب دورا فى حث ممثلى المخزن على الاستجابة لرغبات السكان ، الا ان ذلك لا يعدو أن يكون — فى رأينا — مجرد أحد العوامل المؤثرة فى اتخاذ القرارات وتنفيذها ، دون أن يرقى الى مستوى اية صورة من صور اللا مركزية المحلية .

ونحن وان كنا لا نريد أن نقلل من الدور الذي يلعبه الراي العام ممثلا فى العلماء وأمناء الطوائف ، الا ان ذلك لا يؤثر — فى نظرنا — فى التكييف القانونى لنظام ادارة المدن فى المغرب قبل الحماية ، حيث يعد هذا النظام تطبيقا لاسلوب المركزية الادارية ، وان كان يتم تخفيفه بدرجة تتفق والقدر الذي يسمح فيه لممثلـــى المخزن بحرية التصرف فى نطاق تفويض بعـــض السلطـــات لهـــم .

ومن ناحية أخرى ، كانت المناطق تدار أيضا بالاسلوب المركزي . فقد

= أخرى أو من البادية الى المدينة ورب السلعة هو الذى يؤديه بباب المدينة مرة واحدة .
المكس — يفرض على السلع المعروضة للبيع والاسواق وعلى البهائم المباعة ويسمى ذلك الحافـــــــر .
الصكة — تضرب على التبـــغ .
وكانت تسمسر المستفادات من طرف المخزن كل سنة على يد أمين الديوانة بالمراسى أو نائب أمين الامناء بالمدن الداخلية . وتشتريها فى الغالب جماعة من التجار يؤدون ما كان بذمتهم كل عشرة أيام بنسبة قسمة من 36 . ويعينون نوابا يسمون « بالمكارين » يقبضون عنهم المكوس والصنك بالابواب والاسواق وكلما قبضوا مبلغا دفعوا عنه للمؤدى بطاقة حجة على أدائه الواجب » .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحتى 31 ، 32 .

كان لصعوبة الاتصال وبطء المواصلات فى ذلك الوقت ، مع اتساع رقعة المغرب وترامى أطرافه ، كان لذلك أثره فى دفع المخزن لايجاد تنظيم اقليمى (33) ولكنه تنظيم اقليمى لا يقوم على اعتبارات الديمقراطية والمشاركة بل تنظيم اقتضته الضرورة . ومن ثم فقد تأثر بمفهوم التنظيم الاقليمى السائد فى ذلك الوقت من ناحية ، كما تأثر بمفهوم السلطة فى الامبراطورية الشريفة من ناحية أخرى .

فقد كان التنظيم الاقليمى يعتمد على النظام القبلى الذي اتخذ أساسا لتكوين الجيش المغربى فى ذلك الوقت (34) ، حيث قسمت الدولة الى مناطق عسكرية ، يتم تحديد كل منطقة منها على أساس اعتبارات قبلية وعسكرية قبل أي اعتبارات أخرى .

وقد تراوح عدد المناطق بين ثلاثة وخمسة ، وذلك حسب الظروف ، هذه المناطق هى : فاس ، مكناس ، مراكش ، تارودانت ، ووجدة .

وكان يمثل المخزن فى كل منطقة كل من خليفة السلطان والباشا .

وكان خليفة السلطان ينتمى الى العائلة المالكة ، فهو أحد أفراد أسرة السلطان يعين ويعزل بقرار منه .

ولم يكن للخليفة اختصاص عام ، بل كان اختصاصه مقيدا ، حيث كان يستمد سلطاته من تفويض السلطان له ، وفى حدود ذلك التفويض .

أما الباشا ، فكان يعين ويعزل أيضا بقرار من السلطان ، ولكنه كان يعد أهم شخصية فى المنطقة من الناحية الفعلية .

وكانت تتمثل سلطاته فى : قيادة الوحدات العسكرية الموضوعة تحت امرته والمحافظة على مخازن السلاح ، ادارة بيت المال ، المشاركة فى حراسة قصر السلطان ، وادارة مرافق المنطقة .

---

33) راجع — بنشنهو ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 131 .

34) راجع — سعيد بن بشير ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 30 .

ويتضح لنا مما سبق أن ادارة المناطق كانت تتم بواسطة خليفة السلطان والباشا ، وهما موظفان تابعان للمخزن . ومن ثم يمكن القول بأن المناطق كانت تدار بأسلوب مركزي ، وذلك نظرا لان كلا من الخليفة والباشا كانا يمارسان سلطاتهما بقرار من السلطان وبتفويض منه من ناحيـــة ، ولان المنطقة لم تكن مستقلة اداريا من ناحية ثانية ، كما انه لم يوجد اي مجلس أو هيئة تمثل السكان من ناحية ثالثة .

والخلاصة أن ادارة المدن والمناطق فى مغرب ما قبل الحماية كانت تتم بأسلوب مركزي ، بينما كانت تدار الجماعات فى البادية بأسلوب لا مركزي . وهذا الاسلوب وان كان لا يتفق مع مفهوم اللا مركزية المحلية فى الوقـــت الحاضر ، الا أنه يفضل اتباع الاسلوب المركزي بدون شك ، من ناحيـــة « كما أنه كان وليد ظروف البيئة من ناحية ثانية ، كذلك فهو يعكس مفهومات ذلك العصر فى هذا الشأن من ناحية ثالثة » .

وهكذا يمكن وصف الجماعة بأنها كانت الوحدة الاساسية للتنظيـــم الاداري المغربى فى ذلك الوقت ، كما أنها كانت الوحيدة التى تدار بأسلوب اللا مركزية المحليـــة .

الفصل الثاني

التنظيم الجماعي

في ظل الحماية

مع تحفز الدول الاوربية للتوسع وبسط السيطرة والنفوذ ، بدأت تدخلها في المغرب عن طريق فرض « الامتيازات Capitulations وذلك بحجة حماية رعاياها والمدافعين عن مصالحها من ناحية ، وتوفير المناخ الملائم لحرية التجارة والصناعة والمنافسة الدولية من ناحية اخرى .

وقد تصارعت الدول الاوربية وتسابقت فيما بينها من اجل فرض اتفاقيات : الامتيازات على الحكومة المغربية ، تلك الحكومة التى كانت تعانى من الضعف والافلاس والعجز أمام الاضطرابات الداخلية في ذلك الوقت ، الامر الذي سهل للدول الاوربية بدء بسط نفوذها وأحكام سيطرتها على المغرب .

وكانت فرنسا في مقدمة الدول الاوربية التى سعت لاحتلال المغرب والسيطرة على مقدراته ، حيث ابرمت أول اتفاقية بين فرنسا والمغرب بتاريخ 17 ديسمبر سنة 1631 ، اعقبها ابرام اتفاقية ثانية بتاريخ 26 يناير سنة 1682 ، واتفاقية ثالثة بتاريخ 28 مايو سنة 1767 ، ثم توالى ابرام اتفاقيات الامتيازات بعد ذلك بين المغرب ومعظم الدول الاوربية .

وقد سعت هذه الدول لاثارة القلاقل والاضطرابات واشعال الفتن الداخلية تمهيدا لتدخلها في شؤون المغرب المستقل ، فشهد المغرب حركات تمرد متتالية بايعاز من الدول الاوربية ، كان أهمها عصيان الجيلالى الزرهونى (بوحمارة) والريسولى في الشمال ، وانفلوس وماء العينين في الجنوب .

وبالرغم من اتفاق الدول الاوربية على مبدأ بسط نفوذها وسيطرتها على

المغرب ، الا أنها كانت تتنافس — بل وتتصارع — فيما بينها نظرا لاختلاف مصالحها ، وهكذا تنافست كل من فرنسا واسبانيا والمانيا وانجلترا وايطاليا حول السيطرة على المغـــرب .

ومن سوء حظ المغرب والعرب بصفة عامة ، أن فرنسا وانجلترا قد توصلتا الى ابرام الاتفاق الودي (اتفاق سايكس — بيكو) سنة 1904 ، ذلك الاتفاق الذي تم بمقتضاه توزيع مناطق نفوذ الدولتين فى العالم العربى ، فكان المغرب من نصيب فرنسا .

وسارعت فرنسا بوضع هذا الاتفاق موضع التنفيذ ، وذلك بالرغم من احتجاج الدول الاوربية خصوصا المانيا ، فأشعلت الفتن بين القبائل المختلفة وتدخلت — مدعية العمل على المحافظة على هيبة السلطان — للقضاء على هذه الفتن فى شرق المغرب ، فتم لها الاحتلال الفعلى لشرق المغرب منـــذ سنـــة 1907 .

وقد زاد من الاضطراب وعدم الاستقرار ، خلع السلطان عبد العزيز ، ومبايعة شقيقه عبد الحفيظ سلطانا على المغرب سنة 1908 ، الامر الذي أعقبه زيادة عدد القبائل المتمردة ، مما دفع السلطان الجديد لطلب مساعدة الحكومة الفرنسية ، التى انتهزت الفرصة التى هيأتها ، فأرسلت جيوشها لاخضاع القبائل حيث تم لها ذلك ، ثم بادرت باحتلال مدينة فاس عاصمة المملكة ، وأعقب ذلك ابرامها اتفاقية الحماية مع السلطان عبد الحفيظ بتاريخ 30 مارس سنة 1912 . تلك الاتفاقية التى أوكلت للحكومة الفرنسية مهمة التفاوض مع الحكومة الاسبانية بشأن ما تدعيه من حقوق ومصالح بسبب موقعها الجغرافى ومناطق احتلالها بالمغرب ، وذلك فضلا عن الاتفاق على الابقاء على الوضع الخاص لمدينة طنجة .

وهكذا قسم المغرب الى ثلاث مناطق ، تخضع كل منها لنفوذ وتأثير مختلفين : فأخضعت منطقة الجنوب للنفوذ الفرنسى ، ومنطقة الشمال وبعض أجزاء الجنوب للنفوذ الاسبانى ، بينما أبقى على النفوذ الدولى فى

منطقـــة طنجـــة (1) .

وبالرغم من هذا التقسيم ، فان السلطان قد ظل صاحب السيادة على المغرب بكل مناطقه ، وهذا الامر كان مقررا ومعترفا به من كل الدول ، حيث ورد النص عليه فى المادة الاولى من اتفاقية مدريد التى وقعت سنة 1912 بين كل من فرنسا واسبانيا ، كما نص عليه أيضا فى اتفاقية باريس المبرمة سنة 1923 بين كل من فرنسا واسبانيا وانجلترا (2) .

وهكذا كان السلطان هو « صاحب السيادة الوحيد » على كل أراضى المغرب ، وكل ما تقوم به فرنسا أو اسبانيا أو الادارة الدولية فى المناطق الثلاثة انما يكون باسم السلطان ، هذا من حيث القانون .

أما من حيث الواقع ، فان الامر يختلف ، حيث كانت سلطات الحماية هى صاحبة السلطة الفعلية والكلمة النافذة فى المغرب .

وكان من الطبيعى أن يختلف التنظيم الجماعى من منطقة لاخرى ، وذلك نظرا لاختلاف القوى المؤثرة من ناحية ، واختلاف ظروف هذه المناطق من ناحية أخـــرى .

وهكذا سنبين أسس التنظيم الجماعى فى منطقة النفوذ الفرنسى فى مبحث أول ، على أن يعقب ذلك بيان أسس التنظيم الجماعى فى منطقتى النفوذ الاسبانى والدولى فى مبحث ثـــان .

---

1) بالرغم من تقسيم المغرب الى ثلاث مناطق ، تخضع كل منها لنفوذ مختلف ، فقد كانت هناك بعض المؤسسات المشتركة التى تقوم بأعمالها فى المناطق الثلاثة فى وقت واحد ، مثال ذلك: بنك الدولة ، الصندوق الخاص بالاشغال العامة ، الشركة الدولية لريجى التبغ ، وشركة خطوط السكك الحديدية بين طنجة وفاس .
لمزيد من التفاصيل عن هذه المؤسسات المشتركة ، راجع :
— Jaques Bonjean : L'unité de l'empire chérifien, Paris 1955, P. 219 et S.

2) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— بونجان ، مؤلفه السابق الاشارة اليه صفحة 77 وما بعدها .
— ديرائد ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 55 وما بعدها .

المبحث الاول

التنظيم الجماعي

في منطقة النفوذ الفرنسي

نص الفصل الاول من اتفاقية الحماية المبرمة سنة 1912 بين فرنسا والمغرب على أن جلالة السلطان والحكومة الفرنسية قد اتفقا على تأسيس نظام جديد بالمغرب ، على أن يشمل هذا النظام الاصلاحات الادارية والقضائية والتعليمية والاقتصادية والمالية والعسكرية التى ترى الحكومة الفرنسية فى ادخالها نفعا للايالة المغربية ، وبذلك أطلقت يد الحكومة الفرنسية لادخال ما تراه من تعديلات وتغييرات فى النظم الادارية ، وذلك بما يتفق مع الاوضاع الجديدة .

وهكذا بدأت فرنسا منذ سنة 1912 فى ادخال تعديلات وتغييرات كثيرة على كافة النظم بالمغرب ، ومن بينها النظام الاداري . فأبقت على النظم التى تخدم مصالحها ، وعدلت بعض النظم ، وأضافت البعض الآخر الذي يحقق هذه المصالح .

وفى مجال التنظيم الاداري ، ابقت فرنسا على نظام « الجماعات » فى البادية ، بينما قسمت المدن الى مدن صغرى أطلق عليها اسم « مراكز » ومدن كبرى أطلق عليها اسم « بلديات » ، فى حين انشأت مناطق ادارية وعسكرية استجابة لمتطلبات الامن العسكري بالدرجة الاولى .

وقد حرصت فرنسا فى كل ذلك على الابقاء على بعض الهياكل الادارية التقليدية ، مع تقرير مبدأ اعطاء السلطة الفعلية لممثلى الحكومة الفرنسية (الاقامة العامة) فى كل المجالات وعلى كل المستويات .

وهكذا حدث نوع من الازدواج فى مجال الرقابة على أعمال الوحدات المحلية ، حيث أصبحت هذه الوحدات تخضع لرقابة كل من السلطة المخزنية والسلطة الفرنسية . وان كان من المسلم به أن رقابة السلطة الفرنسية هى

الاقوى والاكثر فاعلية ، بل لا تعدو الحقيقة اذا قلنا أنها كانت تمارس رقابتها على الهيئات المحلية وعلى السلطة المخزنية فى وقت واحد .

فكيف كانت تدار الشؤون المحلية فى كل مـن الجماعات والمراكـز والبلديـات ؟

هذا ما سنبحثه فى مطلبين على التوالى ، هما :

المطلب الاول ــ الجماعات والمراكز .

المطلب الثانـى ــ البلديـات .

المطلـب الاول

الجمـاعـات و المـراكـز

فى الفصل الاول من هذا البحث ، بينا أسس التنظيـم الادارى فـى المغرب فى عهد ما قبل الحماية ، وقد اتضح لنا أن الجماعات بالبادية المغربية كانت تتمتع بمجالس تمثلها وترعى مصالحها الجماعية ، وان كان وجود هذه المجالس وتنظيمها لا يستندان على نصوص تشريعية ، مما جعلنا نصف هذا التنظيم بأنه يعد « لا مركزية واقعية » ، وبالرغم من ذلك كانت هذه المجالس تتمتع بسلطات معينة فى مجال رعاية الشؤون المحلية ، بل ان هذه المجالس قد تجاوزت المجال الاداري الى المجال القضائى ، حيث كان لها بعض الاختصاصات القضائية .

ثم وقعت اتفاقية الحماية الفرنسية سنة 1912 ، وكان من الطبيعى إن تتأثر أوضاع الجماعات بوجود سلطة جديدة قوية تتمثل فى الحماية التى يمثلها مقيم عام بالرباط له ممثلون فى جميع انحاء المغرب ، ويعتمد فى فرض سلطاته على جيش قوي وحديث يقف بالمرصاد لكل قبيلة تحاول مقاومة وجوده أو عرقلة أهدافه ومناقضة مصالحه ، فماذا حدث ؟

لئن كان قد أبقى على الهياكل التقليدية بصفة عامة ، الا أنه قد عدل

فى اختصاصاتها ، وأضيف اليها هيئات جديدة تتفق مع الاوضاع الجديدة ، وهكذا وان كان قد أبقى على الجماعة على مستوى القبيلة والفخذ فقط ، الا أنه قد أضعف من دور مجلسها وقللت فاعليته ، وذلك لصالح سلطة الرقابة التى أصبحت مزدوجة تتمثل فى السلطة المركزية المغربية من ناحية، والسلطة الفرنسية التى كانت تراقب مجالس الجماعات وسلطة الرقابة المغربية معا ، من ناحية أخرى ، كذلك استحدث مستوى جديد من الوحدات الادارية المحلية يمثل مركزا وسطا بين البادية والمدينة ، فأنشئت المراكز Les Centres وذلك على مستوى المدن التى لم تصل بعد الى مستوى المدن الكبرى التى أنشئت بها بلديات . وقد قسمت المراكز الى ثلاثة أنواع ، وذلك حسب درجة التقدم فى كل نوع منهـــا .

وخلافا لما جرى عليه العمل فى عهد ما قبل الحماية ، فقد صدرت سلسلة من التشريعات المتعاقبة ، تضمنت فى مجموعها الاحكام الخاصـــة بادارة الشؤون المحلية فى البادية ؟ الا أن المشرع لم يجمع هذه الاحكام فى تشريع موحد يطبق على كل من الدوائر القروية (الجماعات) والمراكـــز (المدن الصغيرة) ، بل حرص على أن يخص كلا من الدوائر القروية والمراكز بتشريع منفصـــل .

ففيما يتعلق بادارة الدوائر القروية (الجماعات) صدر أول ظهير فى هذا الشأن بتاريخ 12 سبتمبر سنة 1914 (3) ، ثم أعقبه ظهير آخر بتاريخ 21 نوفمبر سنة 1916 يتضمن اضفاء الصفة القانونية على الجماعة ثم عدل بظهير صادر بتاريخ 11 مارس سنة 1924 ، وأخيرا عدل النظام كله

---

3) كان ينص على ما يلى :
« يستمر تنظيم وادارة القبائل ذات العرف البربرى طبقا لقوانينها وأعرافها الخاصة وذلك تحت رقابة السلطات » .
وقد قامت السلطات الفرنسية باستصدار ذلك الظهير بفرض احداث الفرقة والانقسام فى صفوف الشعب المغربى وهو ما سعت اليه فرنسا منذ البداية ، تطبيقا للمبدا الاستعمارى « فرق تسد » ، فعمدت الى التمييز بين أفراد الشعب المغربى حسب الانتماء القبلى .
وقد استمرت هذه السياسة الاستعمارية بالرغم من معارضة المغاربة لها ، ووصلـت قمتها باستصدار الظهير البربرى فى 16 مايو سنة 1930 الذى قوبل بالاستنكار والمعارضة من قبل الشعب المغربى بكل قياداته وفئاته .

بظهير صادر بتاريخ 6 يوليو سنة 1951 .

اما فيما يتعلق بادارة المراكز القروية ، فقد صدر أول ظهير منشىء ومنظم لها بتاريخ 18 اكتوبر سنة 1921 ، الا أن هذا النظام قد أدخلت عليه تعديلات كبيرة بمقتضى الظهير الصادر بتاريخ 14 أبريل سنة 1954 ؛

والفكرة الرئيسية فى التنظيم الجديد كانت تتمثل فى ايجاد هيئتين على المستوى المحلى : تمثل الاولى السكان ، بينما تمثل الثانية سلطة الرقابة المــزدوجـــة .

وهذه الفكرة كان مأخوذ بها سواء على مستوى الدوائر القروية ، أو على مستوى المراكـــز .

وهكذا سنتكلم عن تشكيل واختصاصات الهيئات التمثيلية ممثلة فـــى مجالس الجماعات ولجان المصالح المحلية أولا ، ثم نتكلم عن الرقابة على المجالس واللجان ممثلة فى السلطتين المغربية والفرنسية ثانيا .

الفـــرع الاول

تشكيــل المجــالس واللجــان واختصاصاتهــا

الى جانب سلطات الرقابة المزدوجة والتى كان لها دور كبير وفعلى فى ادارة الشؤون المحلية فى البادية المغربية ، فقد أبقى على الجماعة على مستوى كل من القبيلة والفخذة، فى حين الغيت جماعة الدوار . كذلك أنشئت « لجان المصالح المحلية » على مستوى بعض المراكز التى أنشئت فى عهد الحماية ، ولم تكن معروفة من قبـــل .

ومن ثم سنعرض بايجاز لتشكيل مجلس الجماعة واختصاصاته ، ثم يعقب ذلك بيان تشكيل لجنة المصالح المحلية واختصاصاتها (4) .

---

4) راجـــع :

— بريمارد ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 314 وما بعدها . =

أ و لا — مجالـــس الجمـــاعـــات :

لقد الغيت جماعة الدوار فى ظل الحماية ، بينما أضفى الطابع التشريعى على جماعة القبيلة والفخذة وان كان قد أصاب سلطات مجالسها وفاعليتها الكثير من الضعف والوهن ، فأصبحت بلا سلطات حقيقية وبدون فاعلية .

والمقصود بالجماعة هنا هو الجماعة الادارية Jemaâ administrative التى يجب أن نميز بينها وبين كل من الجماعة القضائية Judiciaire ، والمـــاليــــة Financière.

ويقصد بالجماعة القضائية تلك المنشأة بمقتضى الظهير الصـــادر بتاريخ 16 مايو سنة 1930 ، حيث قضى هذا الظهير بانشاء محاكم عرفية للقبائل البربرية ، بلغ عددها مائة محكمة لمائة قبيلة بربرية (فى مقابل العدد الاجمالى لقبائل المغرب آنذاك ، وهو حوالى ستمائة قبيلة) .

وبالرغم من استنكار ومعارضة الشعب المغربى ، قادة وهيئات ، لهذه التفرقة المصطنعة والتى لا تتفق مع المنطق والتاريخ (5) ، الا أن فرنسا قد مضت فى تنفيذ مخططها الرامى لغرس بذور الفرقة والانقسام بين أبناء الشعب الواحد المسلم ، فانشأت « الجماعة القضائية » فى القبائل البربرية لتحكم بمقتضى العرف المحلى بدلا من الشريعة الاسلامية والقوانين الوضعية

= ديراند ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 155 وما بعدها .
سعيد بن بشير ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 122 وما بعدها .

5» فمن حيث التاريخ ، يعتبر البربر ، فى نظر بعض المؤرخين ، من القبائل العربية التى نزحت الى المغرب فى العصور القديمة .
ومن حيث المنطق ، لا يتصور الادعاء بوجود فوارق عنصرية بين أفراد شعب واحد عاشوا فى ظل دولة موحدة وخضعوا لسلطة مركزية واحدة طوال قرون عديدة ، الامر الذى يؤدى الى القول بامتزاجهم وانسجامهم . وذلك فضلا عن أن المغرب يكاد يكون الدولة العربية والاسلامية الوحيدة التى يعتنق كل سكانها الاصليين الاسلام ، سواء كانوا عربا أو بربرا، وبالتالى فان الكل كان يخضع لاحكام الشريعة الاسلامية بغض النظر عن الانتماء العنصرى أو القبلى الذى لم يعد من الممكن القول به أو الاستناد اليه فى العصر الحديث .
والخلاصة أنه لا تقبل التفرقة بين السكان فى القرن العشرين على أساس عنصرى ، وأن هذه التفرقة اذا حدثت فانها تكون مصطنعة ، والدليل على ذلك أن المغرب قد بادر بالغاء هذه التفرقة فور حصوله على الاستقلال دون أن يحدث ما يعكر الامن أو يؤثر فى الامتزاج والانسجام بين أفراد الشعب المغربى بكل فئاتــه .

التى كانت مطبقة فى كل أنحاء المغرب قبل الحماية .

أما الجماعة المالية فهى تلك التى انشأها الظهير الصادر بتاريخ 27 ابريل سنة 1919 والمعدل بظهير 19 اكتوبر سنة 1937 (6) ، حيث حددت أساليب ادارة الاموال الجماعية أو المشتركة للتجمعات البشرية المغربية التى يكون لها أموال مشتركة ، فعهد بادارتها « لجماعة » تتمتع بسلطات قانونية لادارة ورعاية الاموال المشتركة ، وبذلك كان لا يجوز لمجالس الجماعات الادارية المنشأة بمقتضى ظهير سنة 1916 ادارة الاموال المشتركة ، الامر الذى خفض من سلطاتها وقلل من فاعليتها من الناحية العملية .

أما الجماعة الادارية — وهى محل البحث — فيقصد بها الجماعة المنشأة تطبيقا لظهير سنة 1916 وتعديلاته ، اي تلك التى يعهد الى مجلسها بادارة الشؤون ذات الطابع المحلى ، فضلا عن التعبير عن رغبات وآراء السكان المحليين لدى السلطة المركزية (7) .

وقد شهد التنظيم الجماعى تطورا كبيرا جعله يختلف — تشريعيا — فى بداية عهد الحماية عنه قبيل عهد الاستقلال ، الامر الذي يجعلنا نفضل تقسيم عهد الحماية الى مرحلتين متميزتين : تبدأ المرحلة الاولى منذ فرض

---

6) ينص الفصل الاول من هذا الظهير على ما يلى :
« لا يمكن للقبائل وفصائل القبائل وغيرهم من العشائر الاهلية أن يتصرفوا بحقوق الملكية على الاراضى المعدة للحرث أو لرعى المواشى المشتركة بينهم حسب العوائد المألوفة فى الاستغلال والتصرف الا تحت ولاية الدولة وحسب الشروط المقررة فى ظهيرنا الشريف هذا » .
أما الفصل الثانى ، فينص على ما يلى :
« ان الجماعات الاهلية التى لها أملاك أو مصالح مشتركة بينها يحق لها أن تهتم بتدبير هذه الاملاك وأن تقوم لدى المحاكم بجميع الدعاوى اللازمة للمحافظة على مصالحها أو أن تناضل عن حقوقها فيما ذكر وأن تقبض جميع المبالغ التى ربما تكون بذمة الغير لها وتعطى عنها ابراء تاما صحيحا ، هذا مع مراعاة القيام من طرف الدولة بولايتها على أعمال الجماعات المذكورة . وفى كل صورة يجيب على الجماعات الاهلية أن تنيب ممن تنتخبه لذلك وأن تجعل له توكيلا بالصورة القانونية المعتادة .
ولا يطلق على هذه الجماعات الاهلية الا اسم جماعات فى جميع الاحوال المقررة فى ظهيرنا الشريف هذا أو بمناسبة تطبيقه » .

7) سنقصر استخدام اصطلاح « الجماعة » مطلقا ، عند الكلام عن الجماعة الادارية ، بينما سنستخدم اصطلاحى « الجماعة القضائية » و « الجماعة المالية » عند الكلام عن الجماعتين الاخرتين .

الحماية وحتى سنة 1951 ، بينما تبدأ المرحلة الثانية منذ سنة 1951 وحتى حصول المغرب على الاستقلال .

أ ـ نظـام سنـة 1916 :

قامت فرنسا ، فور احتلالها لمنطقة النفوذ الفرنسى ، بوضع سياسة ادارية بعيدة المدى ، بدأت بتقسيم منطقة نفوذها الى أقسام ادارية تسهل لها أحكام الرقابة والسيطرة على السكان (8) ، ثم اتبعت فى بداية الامـر سياسة القواد الكبار ـ تخفيفا لاثر الاحتلال ، وتقربا للزعماء المحليين ، ومراعاة لظروف الحرب العالمية الاولى ـ تلك السياسة التى تعتمد على تقوية السلطة الشخصية لبعض القواد ، وتوسيع نفوذهم ، الامر الذي أدى الى الحد من نفوذ مجلس الجماعة ، وتقليل دوره فى الشؤون المحلية (9) .

وفى سنة 1916 ، رؤى اعادة العمل بنظام الجماعات ، ولكن علـى أسس مختلفة ، حيث أبقى على الهيكل التقليدي لها مع ادخال التعديلات التى تتطلبها الاوضاع الجديدة .

وهكذا أنشأ ظهير سنة 1916 « جماعات » علـى مستوى القبيلة والفخذة (10) ، دون أن يجيز انشاءها على مستوى الدوار .

كما نص الظهير المذكور على أن تحديد عدد أعضاء مجلس كل جماعة انمـا يكون بمرسوم وزاري ، أما تعيين هؤلاء الاعضاء فكان يتم بقرار من الصدر الاعظم . وبمقتضى ظهير سنة 1924 أصبح تعيينهم يتم بقرار من رئيس المنطقة ، (بناء على تفويض من الصدر الاعظم) .

وقد عدلت قاعدة رئاسة مجالس الجماعات ، فأصبح « القائد » هو

---

8) قسمت منطقة النفوذ الفرنسى الى أقسام ادارية تحمل الاسماء التالية (من أعلى لاسفل) :
— Territoires, Cercles, Circonscriptions, annexes et postes.

9) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف بريمارد ، سابق الاشارة اليه ، صفحة 314 .

10) كان يتمثل معيار التميز بين القبيلة والفخذ ، فى أنه كان يرأس القبيلة قائـد ، بينمـا يرأس الفخذة شيـخ .
راجع مؤلف بريمارد ، سابق الاشارة اليه ، صفحة 126 .

رئيس مجلس جماعة القبيلة ، بينما أصبح « الشيخ » هو رئيس مجلس جماعة الفخذة (11) .

اما سلطات مجلس الجماعة فقد خفضت ، وأصبح وجوده بدون فاعلية ، حيث اقتصرت مهمته على مجرد اخبار السلطات (المغربية والفرنسية) بالمعلومات أو الآراء الخاصة بالشؤون المتصلة بمصالح الجماعة التى يمثلها .

ونلاحظ على نظام الجماعات طبقا لظهير سنة 1916 وتعديلاته ، ما يلى :

الملاحظة الاولى — اختفاء جماعة الدوار ، والتقليل من فاعلية جماعة القبيلة من الناحية العملية ، فكانت جماعة الفخذ هى الأكثر نشاطا طوال فترة الحماية .

الملاحظة الثانية — اصبح اعضاء مجلس الجماعة معينين بقرار من الصدر الاعظم ، ثم بقرار من رئيس المنطقة ابتداء من سنة 1924 .

ولئن كان من الصحيح أن اعضاء مجلس الجماعة كانوا لا يختارون بالانتخاب ايضا فى الفترة السابقة على عهد الحماية ، الا أن سلطة التعيين مختلفة ، فلم تكن السلطة المركزية هى التى تقوم بتعيينهم ، بل كان يتم ذلك التعيين طبقا لاوضاع السكان أصحاب المصلحة . وذلك فضلا عن أن تقرير مبدأ تعيين اعضاء المجالس المحلية لا يتفق مع متطلبات الديمقراطية فى القرن العشرين .

الملاحظة الثالثة — أصبح القائد هو رئيس مجلس جماعة القبيلة كما اصبح الشيخ هو رئيس مجلس جماعة الفخذة ، وهما موظفان تابعان

---

11) كان مجلس الجماعة يجتمع بدعوة من رئيسه ، وكان يساعد الرئيس ، اجباريا ، ممثل لسلطة الرقابة المحلية . ويقوم هذا الاخير بوضع جدول الاعمال ، كما تكون موافقته ضرورية لدعوة مجلس الجماعة للاجتماع .
راجع : بريمارد ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 128 .

للحكومة المركزية . وذلك يعد تراجعا عما كان يجرى عليه العمل فى الفترة السابقة ، حيث كان مجلس الجماعة هو الذي يقوم باختيار رئيسه . وبالتالى فان تعيين رئيس مجلس الجماعة يعد انتقاصا من دورها ، وحدا من استقلالها فى مواجهة السلطة المركزية .

الملاحظة الرابعة — اقتصرت مهمة مجلس الجماعة على مجرد ابداء الرغبات والآراء ، وبالتالى فقد أصبح دوره استشاريا بحتا ، ولم يعد له سلطة التصرف فى أبسط الشؤون المحلية .

والخلاصة أن نظام سنة 1916 قد أفقد مجالس الجماعات مكانتها التقليدية وقلص من نفوذها ، فأصبحت مجرد واجهة شكلية ليس لها من صفة التمثيل ومتطلباته الا الاسم فقط .

ب — نظام سنة 1951 :

صدر ظهير 6 يوليوز سنة 1951 ، فأدخل تعديلات هامة وجوهرية على نظام الجماعات الذي كان معمولا به تطبيقا لظهير سنة 1916 .

ويمكن القول ان نظام سنة 1951 كان يتميز عن سابقه بالخصائص العامة التالية :

أولا — لم تعد القبائل والفخوذ هى الاطار الوحيد لانشاء الجماعات، بل أصبح يمكن انشاء الجماعات فى اطار آخر كمجموعة من القرى أو مجموعة من فخوذ القبائل . الا ان النظام الجديد لم يجز أيضا انشاء الجماعات على مستوى الدواوير . وبذلك يكون النظام الجديد قد خفف من الطابع القبلى الذي كان يتسم به نظام سنة 1916 ، وكذلك النظام الذي كان مطبقا فى فترة ما قبل الحماية . ولا شك أن ذلك يعد خطوة الى الامام اسهمت فى تخليص التنظيم الجماعى فى المغرب من طابعه القبلى الذي كان سائدا فى الفترات السابقة .

ثانيا — يقرر النظام الجديد تمتع الجماعات المحلية بالشخصية

المدنية (المعنوية) ، ولا شـــك أن ذلك يعتبر أمرا هاما ، لان الاعتـــراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية يعد ضروريا لتحقيـــق استقلالها فى مواجهة السلطة المركزيـــة .

ثالثـــا — يقرر النظام الجديد كذلك ان تحديد عدد اعضاء مجلـــس الجماعة يكون بقرار وزاري ، ولكن تعيينهم يكون بطريق الانتخاب بواسطـــة السكان ، وذلك لمدة ثلاث سنوات .

ولا شك أن اختيـــار أعضاء مجلـــس الجماعة بالانتخاب يعد تطبيقـــا للديمقراطية فى المجال الاداري ، وذلك فضلا عن اتفاقه مع المفهوم المعاصـــر للامركزية المحليـــة .

رابعـــا — كذلك يقرر النظام الجديد مبدأ سلطة مجلس الجماعة فى اختيار رئيسه من بين اعضائه بطريق الانتخاب ، ولا شك أن ذلك يتفق مـــع الدمقراطية فضلا عن انه يسهم فى تحقيق قدر من استقلال مجلس الجماعة فى مواجهة السلطة المركزية .

خامســـا — أما فى مجال الاختصاصات ، فقد أحدث النظام الجديـــد تطورا هاما فى هذا الشأن ، حيث أصبح مجلس الجماعة يتمتع بسلطة التقرير فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك سلطة وضع الميزانية ومراقبة تنفيذها ، وذلك فضلا عن تمثيل الوحدة المحلية فى المسائل المتصلة بالشؤون القضـــائيـــة .

وهكذا أصبح مجلس الجماعة بالانتخاب أولا ، وله سلطة التقرير فـــى المسائل الاقتصاديـــة والاجتماعية ثانيا ، وذلك فضلا عن تمتع الجماعـــة بالشخصية المعنويـــة ثالثا .

الا أن هذا النظام لم يطبق ، فظل مقررا من الناحية النظرية دون أن يتم تطبيقه من الناحية العملية . حيث لم تجر أية انتخابات لاختيار أعضـــاء مجالس الجماعات ، كما استمر القواد والشيوخ رؤساء لمجالس الجماعات ،

وذلك حتى حصول المغرب على الاستقلال سنة 1956 ·

ثانيـــا ـــ لجـــان المراكـــز :

تميز عهد الحماية باحداث مستوى جديد من الوحدات المحلية يكون فى مركز وسط بين المناطق والمدن الكبرى من ناحية والدوائر القروية مـــن ناحية اخرى ، ونعنى بذلك المدن الصغيرة (او القرى الكبرى) التى تختلف عن القبيلة والفخذة كما أنها تختلف عن المدينة الكبيرة . وقد أطلق على هذه المدن الصغيرة اسم « المراكز القروية » واستحدث نظام جديد لادارتها يقوم على اساس تشكيل « لجنة للمصالح المحلية » فى (بعضها) تتولى مهمة التعبير عن رغبات وآراء السكان حول الشؤون المحلية ·

وقد بدأ الاخذ بنظام المراكز القروية منذ سنة 1921 ، ثم استمـــر التوسع التدريجى فى تطبيقه ، الى أن رؤى تعديل اسسه العامة بصفة جذرية حيث تم ذلك سنة 1954 . وهكذا يكون نظام المراكز القروية قد مر من الناحية التشريعية ، بمرحلتين متميزتين : بدات الاولى منذ سنة 1921 ، فى حين بدات الثانية منذ سنة 1954 واستمرت حتى الاستقلال (12) ·

ا ـــ نظـــام سنـــة 1921 :

انشئت اول لجنة للمصالح المحلية فى وادي زم بالظهير الصـــادر بتاريخ 8 اكتوبر سنة 1921 ، ثم توالى بعد ذلك صدور ظهائر اخرى تتضمن انشاء مراكز قرويـــة . وبذلك انتقل تطبيق النظام من وادي زم الى باقـــى

---

(12) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— ديراند مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 156 وما بعدها .
— موريه : الجماعات المحلية ، صفحة 135 .
— H. Nicolas Mourer : Les Collectivités locales dans l'administration territoriale du Royaume du Maroc.
Revue· Annuaire de l'Afrique du Nord 1963, P. 129 — 160

المناطق ، وذلك باصدار ظهير خاص بكل مركز على حدة (13) .

وكانت الحكومة هى التى تقوم بتعيين أعضاء لجان المراكز القروية ، وكان يتم تعيينهم من بين الاعيان المغاربة فقط ، أو من المغاربة والفرنسيين فى المراكز التى يتواجد فيها الفرنسيون وتكون لهم فيها مصالح تتطلب تمثيلهم فى هذه اللجان .

ولم يكن لكل المراكز القروية حق تكوين لجان للمصالح المحلية ، بل قرر هذا الحق لبعض المراكز دون البعض الآخر .

فقد كان مجموع المراكز القروية 85 مركزا فى سنة 1953 ، كان لاثنين وعشرين مركزا منها فقط « لجنة للمصالح المحلية » (14) .

وفضلا عن أن اعضاء لجان المصالح المحلية كانوا معينين ، فانه لم يكن لهذه اللجان الا حق المشورة وابداء الراي دون أن يكون لها سلطة التقرير ، كما لم يتمتع اي من المراكز القروية بالشخصية المعنوية .

وبذلك لا يعتبر هذا النظام تطبيقا للامركزية المحلية ، وذلك نظرا لعدم تمتع المركز بالشخصية المعنوية المستقلة من ناحية ، وعدم انتخاب أعضاء لجنته من ناحية ثانية ، وعدم تمتع اللجنة بسلطة التقرير فى الشؤون المحلية من ناحية ثالثة .

ب ــ نظام سنة 1954 :

على عكس المرحلة الاولى ، فقد تميزت هذه المرحلة بصدور ظهير بتاريخ 14 أبريل سنة 1954 يتضمن أسسا جديدة لنظام المراكز القروية .

وقد قسم ظهير سنة 1954 المراكز القروية الى ثلاثة انواع ، وذلك

---

13) توالى صدور الظهائر المنشئة للمراكز القروية على النحو التالى : بركان فى ديسمبر سنة 1926 ، الخميسات فى ديسمبر سنة 1928 ، تيفلت فى يونيو سنة 1930 ، ميدلت فى ديسمبر سنة 1931 ، أزرو فى مايو سنة 1932 ، سوق الاربعاء الغرب ومشرع بلقصيرى فى اكتوبر سنة 1936 ، سيدى سليمان وقصبة تادلة فى يناير سنة 1937 ، قلعة السراغنة فى فبراير سنة 1937 ، ومولاى ادريس الزرهون فى يناير سنة 1939 ... الخ

14) ديراند ، المرجع السابق ، صفحة 164 .

حسب درجة التطور الديموجرافى والاقتصادي لكل منها ، هذه الانواع هى :

النوع الاول — المراكز المبنية الحدود فقط .

— Les Centres simplement délimités.

النوع الثانى — المراكز التى يكون لها لجنة مصالح محلية .

— Les Centres délimités pourvus d'une Commission d'intérêts locaux.

النوع الثالث — المراكز التى يكون لها لجنة مصالح محلية ، وذلك فضلا عن تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى .

— Les centres délimités pourvus d'une Commission d'intérêts locaux et date de la personnalité civil et l'autonômie financière.

واستلزم الظهير المذكور صدور مرسوم من الصدر الاعظم بانشاء كل مركز وبيان حدوده الترابية ، وذلك فضلا عن وضعه فى أي من الانواع الثلاثة السابقة .

كما نص على ان يكون اختيار اعضاء لجان المصالح المحلية بطريق الانتخاب ، وذلك لمدة ست سنوات ، مع الاخذ بمبدأ التجديد النصفى كل ثلاث سنوات ، ويكون أعضاء اللجان مغاربة أو مغاربة وفرنسيين ، وذلك حسب وجود أو عدم وجود سكان فرنسيين لكل مركز .

وكانت سلطة هذه اللجان استشارية بحتة ، انها تبدي الآراء والرغبات فى كل ما يتعلق بالمصالح المحلية ، دون أن تكون لها سلطة اتخاذ القرارات . وذلك باستثناء المراكز التى تتمتع بالشخصية المعنوية ، حيث كانت لها ميزانية مستقلة تتبع بشأنها ذات القواعد المتبعة فيما يتعلق بميزانية البلدية ، كما كانت لها سلطة التقرير فى ظل الشروط المطبقة على المجالس البلدية .

الفرع الثانى

الرقابة على المجالس واللجان

فضلا عن وجود مجالس الجماعات ولجان المصالح المحلية كهيئات

تعبر عن رغبات السكان المحليين ، كانت توجد هيئات الرقابة والتى نفضل أن نطلق عليها اصطلاح « سلطات الرقابة » ، وذلك نظرا لما كانت تتمتع به هذه الهيئات من سلطات قانونية وفعلية ، كانت تسمح لها باتخاذ القرارات وتنفيذها فى كل ما يتعلق بالشؤون المحلية ، أي انها كانت هى التى تدير الشؤون المحلية من الناحية العملية .

واتفاقا مع أوضاع الحماية ، فقد كانت هذه السلطات مزدوجة : تتمثل فى ممثلى السلطة المركزية المغربية (السلطة المغربية) ، من ناحية ، وممثلى الاقامة العامة الفرنسية (السلطة الفرنسية) ، من ناحية أخرى .

على أن أوضاع الحماية أدت أيضا الى اخضاع السلطة المغربية لرقابة السلطة الفرنسية ، وبذلك كانت السلطة الفرنسية تقوم بمهمة الرقابة على كل من الهيئات التمثيلية وممثلى السلطة المركزية المغربية فى وقت واحد .

وسنبين اختصاصات كل من السلطتين فى مجال الرقابة على المجالس واللجان على التوالى ، وذلك كما يلى :

أو لا — السلطة المغربية :

كانت سلطة الرقابة المغربية على مستوى الجماعات (الدوائر القروية) والمراكز التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية، تتمثل فى القائد، وذلك باستثناء بعض المراكز القليلة التى كان يحمل فيها ممثل السلطة المركزية اسم « باشا » .

وكان تعيين القائد يمر بعدة مراحل ، ويتم بالاشتراك بين السلطتين الفرنسية والمغربية من الناحية القانونية والظاهرية ، الا أن السلطة الفرنسية كانت هى صاحبة الكلمة الفعلية فى التعيين من الناحية الواقعية . فعند التفكير فى تعيين قائد لاحدى الدوائر القروية أو لاحد المراكز ، كانت سلطة الرقابة الفرنسية المحلية تقوم باقتراح ثلاثة اسماء لتعيين احدهم فى هذه الوظيفة ، ثم ترفع اقتراحها لرئيس المنطقة ، الذي يقوم برفع الاقتراح — بدوره — الى الاقامة العامة فى الرباط ، فتقوم — بعد الفحص والدراسة —

بتقديم الاقتراح للسلطات بواسطة مستشار الحكومة الشريفة ، وأخيرا ، يقوم السلطان باصدار ظهير بتعيين أحد المرشحين قائدا للدائرة أو المركز (15) .

وكان نقل القائد أو اقالته يتم أيضا بظهير شريف ، بناء على اقتراح الاقامة العامة ، وذلك طبقا لذات التسلسل المتبع عند التعيين .

وكان يمكن توقيع عقوبات تأديبية ضد القواد كالانذار واللوم والغرامة ، وذلك باتفاق مشترك بين الاقامة العامة والسلطان . الا أنه كان يجوز للاقامة العامة اتخاذ قرار منفرد بوقف أحد القواد عن العمل ، وذلك فى حالة الاستعجال .

وكان يعاون القائد فى مهامه مجموعة من المساعدين ، هم :

1 — الخلفاء :

وكان يعين الخليفة بقرار من رئيس المنطقة ، ويختص بالمسائل التى يحددها له القائد .

2 — الشيوخ :

يعاونون القائد فى ادارة شؤون فخوذ القبيلة ، بمعدل شيخ لكل فخذة .

وكان يعين الشيخ بقرار من القائد ، وذلك بعد الاتفاق مع قائد الدائرة .

ويختص الشيخ أساسا بنقل آراء ورغبات السكان الخاضعين لسلطته ، وذلك فضلا عن اخطار القائد وسلطات الرقابة بأوضاع هؤلاء السكان وحالتهم العامة .

---

15) يقول الدكتور بن بشير ان تعيين القائد فى أى من المناطق العسكرية كان لا يتم فور الانتهاء من هذه الاجراءات ، بل كان الامر يقتضى انتظار فترة غير محددة ، يمارس فيها المرشح المختار وظيفة قائد تحت اسم « موظف — قائد » ، وطوال فترة الاختبار ، كان يخضع هذا الموظف لرقابة السلطة الفرنسية . فاذا أظهر كفاءة وقدرة وحاز على ثقتها، يتم تعيينه قائدا ، واذا لم يحز على الثقة يستبعد وتبدأ ذات الاجراءات ، مرة أخرى ، مع مرشح آخر ، وهكذا .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 122 .

3 — المقـــدمــــون :

يعين المقدمون بقرار من القائد ، وذلك بمعدل مقدم لكل دوار .

وتنحصر مهمة المقدمـــين في مساعدة الشيوخ ، ويمارســـون ذات الاختصاصات التى يمارسها الشيوخ ولكن على مستوى الدواوير .

وهكذا كان يمارس المخزن رقابته بتسلسل محكم الحلقات : وذلك بواسطة القائد (ومساعديه من الخلفاء) على مستوى القبيلة ، والشيخ على مستوى الفخذة ، والمقدم على مستوى الدوار .

فما هى اختصاصات القائد اذن ؟

يمارس القائد سلطته بتفويض من السلطان ، فالتفويض هو مصدر هذه السلطة ، كما أنه هو الذي يحدد مجالاتها .

ولم يكن المغرب يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في ذلك الوقت ، لذلك تقوم سلطات القائد على أساس مبدأ دمج السلطات Confusion des pouvoirs (16) حيث كان القائد يمارس سلطات ذات طبيعة ادارية وقضائية ، وذلك فضلا عن سلطاته ذات الطبيعة السياسية .

فمن الناحية السياسية ، كان القائد هو ممثل الحكومة المركزية فـــى دائرة قيادته ، حيث كان يعد مسؤولا عن الوضع السياسى للدائرة ، وذلك فضلا عن تحقيق الامن ورعاية النظام العام .

ويدخل في اطار هذه المهمة أيضا ، الاتصال بالسكان ، ومراقبة الاسواق، وربط العلاقات مع أعيان الدائرة ، وذلك كله بغرض الالمام باتجاهات الرأي العام والتصرف على ضوئها طبقا لتعليمات كل من الحكومة المركزية والسلطة الفرنسيــــــة .

والواقع ان كل ما يقوم به القائد في المجال السياسى انما يتم تحـــت اشراف ورقابة ممثلى السلطة الفرنسية ، بل ان القائد لا يستطيع اتخاذ اي مبادرة من تلقاء نفسه في هذا الشأن ، حيث كان « لا يعتبر الا أداة التنفيذ

16) انظر ، ديراند ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 158 .

لسلطة الرقابة الفرنسية » (17) .

أما فى المجال الاداري ، فلم يوجد أي نص عام يحدد اختصاصات القائد الادارية ، ولذلك سار العمل على اعطائه اختصاصات ادارية مشابهة لتلك التى كانت مقررة لباشا المدينة التى أنشئت بها بلدية . وهى تتمثل ــ بصفة عامة ــ فى دفع العمل فى المجال الاداري بما يضمن مساعدة وتشجيع المرافق القائمة على القيام بمهامها وذلك فضلا عن مد يد المساعدة لانشاء مرافق جديدة تسهم فى تقديم المزيد من الخدمات لسكان القيادة .

كذلك كان يقوم القائد بمهمة ضابط الحالة المدنية بالنسبة للسكان المغاربة ، حيث كان هو المسؤول عن اثبات الحالة الشخصية للسكان Statut personnel واعتماد الشهادات المثبتة لحالة الفقر ، وذلك فضلا عن اعداد كشف بأسماء أولئك الذين يكون من حقهم تلقى اعانات من أفراد الاسر المنخرطين فى السلك العسكري .

الا أن أهم سلطات القائد فى المجال الاداري كانت تتمثل فى السلطة اللائحية التى كان يتمتع بها ، حيث كان يتمتع بسلطة لائحية عامة على مستوى القيادة أو المركز .

وقد اعترف بالسلطة اللائحية للقائد ، وذلك بالرغم من عدم وجود نصوص صريحة فى هذا الشأن (18) . وان كان قد استند على بعض النصوص المتفرقة للقول بتمتع القائد بسلطة لائحية ، مثال ذلك النصين الواردين بظهيرى 4 أغسطس و 24 ديسمبر سنة 1918 اللذين قررا توقيع عقوبة جنائية ضد من يخالف القرارات اللائحية الصادرة عن القواد والباشوات ، وكذلك النص الوارد بظهير 26 يوليو سنة 1937 والذى قرر صراحة سلطة القواد فى تحديد أسعار السلع الغذائية والمنتجات الضرورية التى تعرض

---

17) الدكتور بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 123 .

18) راجع على سبيل المثال ، حكمى محكمة جنح الرباط الصادرين بتاريخ 14 ديسمبر سنة 1926 و 28 أغسطس سنة 1927 :
ويتعلقان بسلطة القائد فى تحديد أسعار المواد الغذائية .

للبيــع فى الاسواق .

وبالرغم من عدم تحديد سلطة القائد اللائحية بنصوص صريحة ، فقد مارس القواد سلطاتهم اللائحية فى كافة المجالات ، مثل الضبط الاداري ، والشؤون الصحية ، والشؤون المالية والاقتصادية . . . الــخ

ولكن يلاحظ أن قرارات القائد اللائحية كانت لا تنفذ الا بعد موافقــة سلطات الرقابة ، وقد حدث تطور فى هذا الشأن انتهى الامر بموجبه الــى تفويض قائد المنطقة فى الموافقة على القرارات اللائحية للقواد .

ونشير فى النهاية الى أن ظهير 14 أبريل سنة 1954 الخاص بتنظيم المراكز قد أعطى لقائد المركز سلطات جديدة تتمثل فى رئاسة لجنة المصالح المحلية ، وذلك فضــلا عن تمثيل القائد للمركز فى كل المسائل المتعلقــة بالتصرف والادارة .

وفى المجال القضائى ، ظل القائد يمارس بعض الاختصاصات القضائية بتفويض من السلطان . وان كانت سلطته قد تأثرت بفرض الحماية ، وذلك مــن ناحيتــين :

الناحية الاولى — حيث خضع القائد لرقابة السلطة الفرنسية عند ممارسته لوظيفته القضائية .

الناحية الثانية — حيث اقتطعت من القائد بعض الاختصاصــات القضائية وأعطيت للمحاكم الفرنسية التى أصبحت مختصة بالمنازعات ذات الاهمية الخاصة سواء من حيث أطراف النزاع أو موضوعه : فكانت تختص مثلا بالجرائم المرتكبة من مغاربة يكونوا فى خدمة الجيش الفرنسى ، جرائم الصحافة ، أمن السكك الحديدية ، المرور والطرق ، التجسس ، تزوير النقود وتزييفها ، والافلاس . . . الــخ

وكانت السلطة القضائية للقائد تمتد لتشمل بعض المواد الجنائيــة

والمدنية والتجارية (19) ، الا أنها كانت لا تشمل بعض الفئات كالخلفاء والقضاة الشرعيين وكبار موظفى الحكومة المركزية وأفراد القوات المسلحة .

والخلاصة أن القائد كان يمارس اختصاصات متعددة ومتنوعة فى مجالات مختلفة ، ولكنه كان يخضع فى ممارسته لكل هذه الاختصاصات لرقابة السلطة الفرنسية (20) . بل لا نعدو الحقيقة اذا قلنا ان السلطة الفرنسية كانت هى صاحبة الكلمة الاولى والنهائية فى هذا الشأن ، « فالقائد لم يكن مراقبا فقط من قبل سلطة الحماية ، بل كان لا يستطيع أن يفعل شيئا بدون مبادرة منها (21) .

ثانيا — السلطة الفرنسية :

كانت الهيئات المحلية المغربية تخضع فى كل أعمالها وتصرفاتها لرقابة محكمة ودقيقة من قبل سلطات الحماية ، وكان يقوم بهذه المهمة على المستوى المحلى المراقبون المدنيون Contrôleurs civils وضباط الشؤون الاهلية Officiers des affaires indigenes ، حيث كانوا يقومون بمهمة مراقبة وتوجيه الاعمال والتصرفات المحلية بما يحقق الاهداف والمصالح الفرنسية .

وقد حدد المارشال ليوتى Lyautey (وهو أول مقيم عام فرنسى بالمغرب) مهمة المراقبين فى تصريح له سنة 1917 ، كما يلى :

---

19) كان القائد يستمد سلطته من التشريعات الاساسية التالية : ظهير 4 أغسطس سنة 1918 ، ظهير 24 ديسمبر سنة 1918 ، 23 أبريل سنة 1926 ، 12 يونيو سنة 1926 ، 24 يونيو سنة 1933 ، 22 مارس سنة 1938 ، و 21 سبتمبر سنة 1942 .
وبالنسبة للقبائل البربرية : ظهير 12 سبتمبر سنة 1914 ، وظهير 16 مايو سنة 1930 المعدل بظهير 8 أبريل سنة 1934 .

20) نلفت النظر الى أهمية ما ذكره بريمارد من أن كل المراسلات المتبادلة بين الحكومة المركزية من ناحية والقائد من ناحية أخرى ، كان يجب أن تتم — اجباريا — عن طريق سلطات المنطقة وسلطات الرقابة المحلية .
ولاشك فى أن ذلك كان يمكن السلطات الفرنسية من أحكام رقابتها على القواد ، وذلك نظرا لاطلاعها على مضمون كل اتصالاتهم مع الحكومة المركزية .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف بريمارد ، سابق الاشارة اليه ، صفحتى 124 و 125.

21) بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 127 .

« المراقبون هم مندوبو سلطة الحماية ، وهم مكلفون — بهذه الصفة — بممارسة رقابة شاملة على كل هيئات واعضاء الادارة الشريفة » .

وتختلف اختصاصات ممثلى سلطة الرقابة فى المجال السياسى عنها فى المجـــال الاداري :

ففى المجال السياسى ، كان من اختصاصهم ضمان تنفيذ توجيهات وأوامر الاقامة العامة ، ومراقبة الاوضاع السياسية لدوائرهم وابلاغ الاقامة العامة بتحليلاتهم وآرائهم فى هذا الشأن ، وذلك فضلا عن معرفة وابلاغ السلطات برد فعل الراي العام فى دوائرهم حول قراراتها .

أما فى المجال الاداري ، فكان دور المراقبين المدنيين وضباط الشؤون الاهلية هو مراقبة السلطة المغربية بصفة عامة ، سواء فى ذلك الهيئـــات التمثيلية المحلية أو ممثلى السلطة المركزية .

وخلافا لما سبق ، قررت بعض التشريعات تمتع المراقبين وضبـــاط الشؤون الاهلية ببعض الاختصاصات ، مثال ذلك تمتع هؤلاء بصفة الضبطية القضائية منذ بداية الحماية وذلك فضلا عن امكان تكليفهم من جانب المحاكم الفرنسية باجراء بعض التحقيقات المتعلقة بالمنازعات المنظورة أمامها (22)

فالقاعدة العامة اذن ، كانت تتمثل فى قصر اختصاص ممثلى سلطـــة الرقابة على الاشراف والرقابة فقط دون التصرف والادارة ، وذلك باستثناء الحالات التى وردت بها نصوص صريحة فى التشريع ، هذا من الناحيـــة النظريـــــة .

أما من الناحية العملية ، فقد حل المراقبون محل القواد ، ومارسوا السلطة مباشرة ، سواء فى المجال الاداري أو فى المجال القضائى .

---

22) نشير الى أن الظهير الصادر بتاريخ 4 أبريل سنة 1954 كلف — فى مادته الثالثـــة — سلطة الرقابة بمساعدة الباشا أو القائد فى ادارة المركز ، وذلك نظرا لقيامه على مبدأ المشاركة فى الادارة Co-Gestion بين السلطتين المغربية والفرنسية .

ويتضح لنا مما سبق أن سلطة الرقابة كانت هى صاحبة الكلمة العليا فى كل ما يتعلق بالشؤون المحلية ، وأن ادارة الشؤون المحلية كانت تتم بواسطة ممثلى السلطة وليس عن طريق ممثلى السكان ، بل ان الامر قد انتهى الى حلول ممثلى سلطة الحماية محل ممثلى السلطة المركزية المغربية ، وبالتالى فقد أصبحت ادارة الشؤون المحلية فى يد ممثلى سلطة أجنبية ، كان تحقيق أهدافها ورعاية مصالحها فى المقام الاول من اهتمامها .

وهذا التحول وان كان غير مبرر ، الا انه يمكن تفسيره على ضوء فقد الاستقلال الوطنى والخضوع لسلطة الاحتلال ، وبالتالى كان لا ينتظر من السلطة المحتلة أن تعمل على اقامة لا مركزية محلية حقيقية فى البادية المغربية ، مهما ادعت غير ذلك ، وأيا ما كانت تفسيراتها ومبرراتها .

ولذلك نحن لا نوافق على ما ذهب اليه البعض من أن المستوى الثقافى والاقتصادي كان لا يسمح بأن يعطى ، فورا ، لذوى المصلحة سلطة ممارسة الشؤون الادارية فى أمور تزداد عددا وتعقيدا (23) ، لان ذلك يتنافى مع الواقع التاريخى من ناحية ، كما أنه يتنافى مع المنطق من ناحية أخرى .

أما من حيث منافاته للتاريخ ، فيتضح ذلك من استعراضنا السابق لوظيفة « الجماعة » فى عهد ما قبل الحماية ، حيث كانت تتمتع بالاستقلال النسبى فى ممارسة الشؤون المحلية . صحيح أن ذلك كان يعد أمرا واقعيا ولا يستند لنصوص تشريعية ، ولكنه كان يمارس بالفعل ، وكان ينتظر من دولة فرضت الحماية باسم العمل على تقدم المغرب والنهوض بشعبه ، نقول أنه كان من المنتظر أن يحدث التطور الى الامام وليس الى الخلف ، بمعنى أننا كنا ننتظر من فرنسا — رائدة الثورات الحديثة وبلد الديمقراطية — أن تضفى الطابع القانونى على الجماعة حتى يمكن لمجلسها ادارة الشؤون المحلية باستقلال وفاعلية . ولكن ذلك لم يحدث للاسف ، منافاة للتاريخ

23) روسيه ا ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 37 .

وضد التطور الطبيعى للامـــور .

أما من حيث المنطق ، فان هذا التبرير يبدو لنا غريبا وغير مقبول ، حيث لا يتصور أن يكون تقرير اللا مركزية المحلية مرتبطا فقط بالاعتبارات الثقافية والاقتصادية ، والا لكان ذلك مبررا كافيا لكثير من دول العالم الثالـــث لعدم الاخذ باللا مركزية المحلية ، حيث لا يسمح المستوى الثقافى والاقتصادي لشعوبها ـــ طبقا لهذا التبرير ـــ بتقريرها . ان تقرير اللا مركزية المحلية ، خصوصا فى القرن العشرين ، يستند على اعتبارات متعددة منها المستوى الثقافى والاقتصادي ، وذلك فضلا عن الاعتبارات التاريخية والسياسية بما فى ذلك المفهوم المعاصر للديمقراطية الذي يتطلب امتدادها الى المجـــال الاداري .

ولذلك فنحن لا نوافق على تبرير حرمان السكان المحليين من تصريف شؤونهم بأنفسهم بدعوى ضعف المستوى الثقافى والاقتصادي ، لان ذلك لا يتفق ـــ فى نظرنا ـــ مـــع الواقع التاريخى لادارة البادية المغربية قبـــل الحماية ، وذلك فضلا عن منافاته للعقل والمنطـــق .

وهكذا ابقت سلطات الحماية على الهياكل التقليدية فى الجماعات والمراكز من حيث الشكل ، وافقدتها فاعليتها وسلطاتها من حيث الواقع العملى ، فأصبحت سلطة الحماية هى صاحبة القرار ، بداية ونهاية ، فى كل ما يتعلق بالشؤون المحلية ، أما ممثلو السكان المحليين فلم يكن لهم الا حق ابداء الآراء والرغبـــات .

وقد ظل هذا الوضع مطبقا من الناحية العملية حتى بعد تعديلات سنتى 1951 و 1954 ، فلم يحدث أي تغيير الى أن حصل المغرب علـــى الاستقلال سنـــة 1956 .

المطلـــب الثـــانـــى

البـــلـــديـــات

بينا فى الفصل الاول كيف كانت تدار المدن فى عهد ما قبل الحماية ،

واتضح لنا أن ادارة المدن المغربية كانت تتم بأسلوب المركزية الادارية ، حيث كان يعهد بادارتها لاشخاص تابعين للحكومة المركزية وخاضعين لسلطاتها ، وان كان ذلك لم يحل دون وجود قنوات اتصال بين الحكومة وممثليها من ناحية والسكان من ناحية اخرى ، فكان يتم ذلك الاتصال بواسطة العلماء وأمناء الطوائف .

وبعد فرض الحماية ، حدث تطور هام فى ادارة المدن المغربية ، حيث طبق نظام اللا مركزية المحلية فى ادارة بعض المدن المغربية . الا أن ذلك لم يكن تطبيقا للا مركزية المحلية بمفهومها المعاصر ، حيث كان التعيين هو أساس اختيار أعضاء الهيئات الممثلة للسكان بالاضافة الى أن سلطاتهم كانت استشارية فقط ، وذلك فضلا عن تقليص — ان لم يكن محو — سلطات باشا المدينة لصالح ممثل السلطة الفرنسية وهو رئيس المرافق البلدية من الناحية الفعلية .

وهكذا صدر أول ظهير فى هذا الشأن بتاريخ 3 سبتمبر سنة 1912 ، تقرر بمقتضاه اقامة « نظام بلدي » خاص بمدينة فاس . وقد أعقب ذلك صدور ظهير ثان بتاريخ 8 أبريل سنة 1917 يقرر النظام البلدي المشترك لكل المدن التى يتقرر انشاء بلديات بها (24) ، وذلك باستثناء مدينة الدار البيضاء التى أقيم بها نظام بلدي خاص بمقتضى الظهير الصادر بتاريخ أول يونيو سنة 1922 .

وقد استمر النظام البلدي المشترك مطبقا الى ما بعد الحرب العالمية الثانية ، حيث ادخلت تعديلات جذرية عليه بمقتضى الظهير الصادر بتاريخ 18 سبتمبر سنة 1953 والمعدل بظهير 27 مايو سنة 1954 ، الا أن هذه التعديلات لم تطبق من الناحية العملية ، وظل الوضع على ما هو عليه حتى حصول المغرب على الاستقلال .

---

24) نشير الى أنه كان قد صدر ظهير بتاريخ أول أبريل سنة 1913 ، أنشئت بمقتضاه بلديات بالموانىء المغربية .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف ديراند ، سابق الاشارة اليه ، صفحة 169 .

وسنكتفى هنا بعرض الخطوط الرئيسية للنظام المشترك الصادر سنة 1917 وكذلك للنظامين الخاصين بمدينتى فاس والدار البيضاء ، على أن نشير فى النهاية لاهم المباديء التى وردت فى ظهير سنة 1953 وتعديلاته .

وعلى ذلك سنتكلم عن النظام المشترك أولا ، ثم نتكلم عن النظامين الخاصين بفاس والدار البيضاء ثانيا ، وذلك كما يلى (25) :

الفرع الاول

النظام المشترك

كان يطبق هذا النظام المشترك على المدن التى يتقرر لها صفة « بلدية » بمرسوم وزاري ، وقد بلغ عددها سنة 1949 ستة عشر مدينة (26) وطبقا لنص المادة الاولى من ظهير سنة 1917 كانت تتمتع المدينة التى تنشأ بها بلدية بالشخصية المعنوية ، وذلك فضلا عن تمتعها بميزانية مستقلة .

ولكن ما هى الاسباب التى كانت تؤدي الى انشاء بلديات فى بعض المدن دون البعض الآخر ؟ . وبمعنى آخر ، ما هو معيار انشاء بلدية فى مدينة ما ؟ .

الواقع انه لم يكن يوجد معيار محدد فى هذا الشأن ، حيث لم يقرر ظهير سنة 1917 أية قاعدة عامة بهذا الصدد . فعدد السكان لم يكن هو

---

(25) راجع :
— بريمارد ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 119 وما بعدها .
— بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 131 وما بعدها .
— ديراند ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 168 وما بعدها .
— موريه ، مقاله سابق الاشارة اليه ، صفحة 132 وما بعدها .

(26) لعل من المفيد أن نذكر أسماء هذه المدن (نقلا عن بريمارد) :
— فى منطقة الرباط : الرباط ، سلا ، وزان ، وميناء ليوتى (القنيطرة حاليا) .
— فى منطقة الدار البيضاء : مازجان (الجديدة حاليا) ، فضالة ، سطات ، وأزمور .
— فى منطقة مراكش : مراكش ، اسفى ، وموجادور (الصويرة حاليا)
— فى منطقة فاس : تازة ، وصفرو .
— فى منطقة مكناس : مكناس .
— فى منطقة وجدة : وجدة .
— فى قيادة أجادير — الحدود : أجادير .

العامل الوحيد لانشاء البلدية فى احدى المدن ، بل كان احد العوامل الى جانب عوامل اخرى. والدليل على ذلك ان بعض المدن مثل ابى الجعد وتارودانت وتيزنيت وبنى ملال كان عدد سكانها اكثر من عدد سكان بعض المدن التى انشئت بها بلديات مثل صفرو وازمور . بل ان عدد سكان المدن التـى انشئت بها بلديات لم يكـن متقاربا ، بل كان يوجد تفاوت كبير فى عـدد سكانها ، فبينما كان عدد سكان مراكش فى سنة 1950 — 1951 مثلا يبلغ 215312 نسمة ، وعدد سكان الرباط 156209 نسمة ، وعدد سكان مكناس 140380 نسمة . كان عدد سكان وزان مثلا 21353 نسمة ، وعدد سكان صفرو 16590 نسمة ، بل كان عدد سكان ازمور 9816 نسمة . وقد انشئت بهذه المدن الست بلديات ، بالرغم من الاختلاف الكبير فى عدد سكان كـل منهـا .

والواقع انه كان يوضع فى الاعتبار بعض العوامل الاخرى فضلا عن اعتبار عدد السكان ، مثل الاعتبارات المالية ، حيث كان يؤدي انشاء البلدية فى مدينة ما الى تحمل مسؤوليتها المالية والاكتفاء بمواردها الخاصة بغرض تخفيف العبء على الميزانية العامة للدولة ، ولم تكن كل المدن مؤهلـة للاكتفاء بمواردها الخاصة واعفاء الدولة من الانفاق عليها فى الشؤون البلدية. كذلك كانت تلعب الاعتبارات السياسية دورا كبيرا فى انشاء بلديات ببعـض المدن ، وذلك مراعاة للظروف التاريخية (مراكش) ، او مراعاة للظـروف الجغرافية (اجادير) ، أو مراعاة لاعتبارات انشاء مراكز جذب بشـري جديـدة (مينـاء ليوتـى) .

وقد تضمن نظام سنة 1917 انشاء مجالس بلدية لتمثيل السكان ، فى حين عهد بمسؤولية الادارة الى كل من الباشا ورئيس المرافق البلدية ، واذا كان الباشا هو الذي يدير البلدية ظاهريا ، الا ان رئيس المرافق البلدية هو الذي كان يديرها من الناحية الفعلية .

فكيف كانت تتكون اللجنة البلدية ؟ وما هى اختصاصاتها ؟

وكيف كانت تتم الادارة الثنائية للبلدية ؟ وما هى اختصاصات كل من الباشا ورئيس المرافق البلدية ؟

هذا ما سنحاول الاجابة عنه باختصار فيما يلى :

أولا — المجلس البلدي :

من الناحية النظرية ، كان يمكن وجود نمطين من المجالس البلدية فى ظل نظام سنة 1917 ، يتكون المجلس فى النمط الاول من أعضاء مغاربة فقط (مسلمين ويهود) بينما يتكون ، فى النمط الثانى ، من أعضاء فرنسيين ومغاربة (مسلمين ويهود) .

أما من الناحية العملية ، فكان المجلس يتكون ، فى كل البلديات تقريبا من العناصر الثلاثة : الفرنسيين ، والمغاربة المسلمين ، والمغاربة اليهود . حيث كان يمكن لكل قسم من أقسام المجلس أن يجتمع منفردا ، كما كان يمكن اجتماع الاقسام معا .

وكان يتم تعيين أعضاء المجلس البلدي بقرار من الصدر الاعظم ، بناء على اقتراح من رئيس المنطقة . كما كان يمكن أن يتم فصلهم باتباع ذات الطريقة .

ومدة العضوية فى المجلس البلدي كانت سنة واحدة ، زيدت الى ثلاث سنوات ، ثم أصبحت ست سنوات ابتداء من سنة 1931 ، على أن يتم التجديد النصفى للاعضاء كل ثلاث سنوات .

والباشا هو رئيس المجلس البلدي ، أما نائبه فهو رئيس المرافق البلدية . وكان للمجلس مستشارون ، هم رئيس الاشغال البلدية ، مدير المكتب البلدي للصحة العامة ، المحصل البلدي ، والمحتسب .

ويجتمع المجلس البلدي بناء على دعوة من رئيسه ، كما كان يجوز لنائب الرئيس دعوة المجلس للاجتماع .

أما اختصاصات المجلس البلدي ، فكانت استشارية ، حيث لم يكن

من سلطته اتخاذ اي قرار فى اي موضوع ، بل كان له فقط حق ابداء الآراء والرغبات ، وذلك فضلا عن اخذ رايه فى بعض المسائل ، دون أن يكـــون هذا الراي ملزمـــا .

وكان ظهير 1917 ينص على ان يبدي المجلس رأيه فى كل المسائل المتعلقة بالشؤون البلدية والتى يطلب الباشا منه فحصها ودراستها ، وذلك فضلا عن حقه فى التعبير عن رغباته فى كل ما يتعلق بالعمل الاداري . ولكن الظهير المذكور تطلب استشارة المجلس اجباريا فى الموضوعات التالية :

1 ــ الموافقة على الهبـــات والمنح .

2 ــ اقامة الدعاوي ، وذلك بخلاف دعاوي الحيازة .

3 ــ وضع الميزانية والضرائب البلديـــة .

4 ــ الموافقة على الحسابات ، وكذلك الموافقة على القروض .

5 ــ ابرام عقود الاشغال والمواد الغذائية ، وكل العقود التى تهم البلدية .

6 ــ الموافقة على برامج الاعمال الجديدة فى نطاق البلدية .

7 ــ فتح ونقل والغاء وتغيير أماكن انعقاد الاسواق .

8 ــ تحديد أسعـــار المواد الضروريـــة .

9 ــ فتـــح المعارض الدائمـــة .

وخضع المجلس البلدي (وكذلك الباشا ورئيس المرافق البلديـــة) للرقابة منجانب السلطة المركزية، وقد عهد لسلطة الحماية بالقيام بهذهالمهمة منذ بداية عهد الحماية ، وذلك بتفويض من الصدر الاعظم . وكان يقوم بمهمة الرقابة ، على التوالى ، كل من : مدير الشؤون المدنية ، ثم السكرتير العام للحماية ، ثم مدير الشؤون السياسة ، ثم عهد بها أخيرا الى مديـــر الداخليـــة .

وفى 18 سبتمبر سنة 1953 صدر ظهير جديد يتضمن اعادة تنظيم

البلديات على اسس جديدة ، وتتمثل أهم الاسس الجديدة التى تضمنها هذا الظهير فيما يلـــى (27) :

أ و لا ــ النص على تكوين المجلس بالانتخاب ، مع الابقاء على التشكيـــل المختلط من المغاربة والفرنسيين .

ثانيـــا ــ ينتخب المجلس كل سنة نائبا للرئيس من بين الاعضاء (فرنسى أو مغربى) يمثل المجلس فى الاحتفالات الرسمية ، ويتابع تنفيذ قرارات المجلس بالتعاون مع رئيس المرافق البلدية ، كما ينتخب المجلس مقررا عاما للميزانية كل سنة ، ويجوز أن ينتخب مساعدا له وعددا من السكرتيرين .

ثالثـــا ــ يجتمع المجلس فى دورات انعقاد عادية أربع مرات فى السنة ، كما يجوز للمجلس عقد اجتماعات استثنائية اذا كانت هناك حاجة لـــذلــــــك .

رابعـــا ــ يراس الباشا اجتماعات المجلس ، (يساعده رئيس المرافق البلدية) ولكنه لا يشترك فى التصويت الا فى حالة وحيدة وهـــى حالة تساوي الاصوات عند الاقتراع الثالث على أحد الموضوعات المعروضة للبحث أمام المجلس .

خامسا ــ يختص المجلس بكل ما يهم البلدية .

سادسا ــ يجب الحصول على موافقة السلطـــة المركزية قبل تنفيـــذ بعض قرارات المجلس مثل تلك القرارات المتعلقة بالميزانية والضرائب والاشغال الجديدة والقروض . . . الـــخ . كما يمكن لسلطـــة المناطق معارضة قرارات المجلس ، وذلك خلال ثمانية أيام من استلامها للقرارات ، حيث يصدر القرار فى الموضوع المعترض عليه من سلطة الرقابة المركزية .

---

27) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف ديراند ، سابق الاشارة اليه ، صفحة 178 وما بعدها.

سابعـا ــ واخيرا ، تضمن الظهير تسعة عشر نوعا من النفقات الاجبارية التى يجب أن تتضمنها ميزانية البلدية .

ولكن ظهير سنة 1953 أو تعديلاته لم يوضع موضع التطبيق ، وبالتالى فقــد استمر العمل بمقتضيات ظهير سنة 1917 ، وذلك حتى حصول المغرب على الاستقـــلال .

ثانيـا ــ الباشـا ورئيس المرافـق البلديــة :

كان الباشا ورئيس المرافق البلدية مسؤولين عن ادارة الشـــؤون البلدية ، حيث كانت تتمثل فيهما معا « السلطة البلدية » ، الباشا كممثل للحكومة المركزية المغربية ، ورئيس المرافق البلدية كممثل لسلطة الحماية .

الا أن الواقع قد أدى الــى أن يصبح رئيس المرافــق البلدية هــو « الاداري » الفعلى للبلدية ، فهو صاحب الكلمة النافذة والنهائية فى كــل الشؤون البلدية ، وذلك باستثناء ما كان يتمتع به الباشا فى مجال اصدار اللوائح المتعلقة بالشؤون البلديــة .

فكيف كان يعين كل من الباشا ورئيس المرافق البلدية ؟ وما هــى سلطاتهما فى ادارة الشؤون البلدية ؟

أ ــ البـــاشـــــا :

كان الباشا يعين بقــرار من السلطان بناء على اقتراح من سلطــة الحماية ، كما كان يخضع لاشراف الصدر الاعظم .

وكان الباشا هو الذي يمثل الحكومة المركزية (المخزن) فى المدينة ، ومن ثم فقد كان مسؤولا عن حفظ النظام ، علاوة على مسؤوليته عن تنفيذ الظهائر واللوائح والقرارات الحكومية فى نطاق مدينته .

وقد كانت النصوص تعطى للباشا سلطات واسعة وفى مجالات مختلفة، حيث لم يقتصر الامر على تمتع الباشا بسلطات ادارية ، بل كان يتمتع ايضا بسلطات لائحية وسلطات قضائية .

ففى المجال القضائى ، كان للباشا بعض السلطات القضائية ، مثل تلك

السلطات القضائية التى كان يتمتع بها القائد .

وفى المجال الاداري ، كانت النصوص تعتبر الباشا « اداري المدينة » ، فهو المسؤول عن حفظ وادارة أموال المدينة ، وهو الذي يقوم بأعمال الايجار والبيع ويوافق على المنح والهبات . وذلك فضلا عن ابرام العقود ، واقتراح الميزانية وتنفيذهـــا .

وقد احتفظ الباشا بسلطة اصدار اللوائح ، وان كان واقع الحماية قد فرض عليه بعض القيود عند ممارسته لهذه السلطة .

فلم يعد الباشا حرا فى اصدار قراراته اللائحية ، بل أصبح مقيدا بأن يكون اصدارها بناء على اقتراح من رئيس المرافق البلدية وذلك بعد اخـــذ راي المجلس البلدي (ويكون أخذ راي المجلس البلدي اجباريا فى المسائل المنصوص عليها فى المادة 20 من ظهير 1917) (28) .

وفضلا عما سبق ، لا تكون قرارات الباشا فى المجال اللائحى نافذة الا بعد موافقة السلطة الادارية العليا . وكانت تتمثل هذه السلطة فى الصـــدر الاعظم الذي فوض سلطته فى هذا الشأن للسكرتير العام للحكومة . ولكن صدر مرسوم بتاريخ 29 يونيو سنة 1922 فوضت بمقتضاه هذه السلطة لرئيس المنطقة ، الذي أصبح من اختصاصه الموافقة على تنفيذ كل قرارات الباشا اللائحية باستثناء تلك المتعلقة بتقرير الرسوم البلدية أو بتعديل خطوط تنظيم المدينة (29) .

وكان يجوز للباشا تفويض أي من سلطاته الادارية لرئيس المرافـــق البلدية ، أما سلطاته اللائحية فكان لا يجوز له التفويض فيها وذلك بنص صريح ورد بظهير سنة 1917 خلافا لما كان يجيزه النص الوارد بالظهير

---

28) راجع صحيفة 66 من هذا البحث .

29) لمزيد من التفاصيل عن سلطة الباشا اللائحية ، راجع مؤلف بن بشير ، سابق الاشارة اليه ، صفحتـــى 134 ، 135 .

الصادر سنة 1913 .

وقد جرى العمل على أن يقوم الباشا بتفويض رئيس المرافق البلدية فى كثير من سلطاته الادارية ، الامر الذي أسهم فى أن يصبح هذا الاخير هو « الاداري » الفعلى للمدينة .

ب — رئيس المرافق البلدية :

يعين بقرارا من المقيم العام ، يعاونه مجموعة من الاشخاص يعينون أيضا بواسطة المقيم العام .

وكان رئيس المرافق البلدية يعتبر الضابط القضائى وضابط الحالة المدنية ، وذلك فضلا عن انه كان مكلفا بالتصديق على التوقيعات .

وكانت مهمة رئيس المرافق البلدية تتمثل فى مساعدة ومراقبة الباشا فى ادارة المدينة ، كما أنه كان يصدق على كل القرارات الصادرة من الباشا وذلك باستثناء تلك المتعلقة بممارسة السلطة اللائحية .

وقد سبقت الاشارة الى أنه كان يجوز « تفويض رئيس المرافق البلدية فى ممارسة اختصاصات الباشا الادارية ، وقد قرر هذا التفويض ، بصفة دائمة ، بنص صريح ورد فى المادة الثامنة من ظهير سنة 1917 .

كان يقوم رئيس المرافق البلدية — بمعاونة رئيس الاشغال البلدية — بادارة هذه المرافق فى مجالاتها المختلفة ، وذلك بالاضافة الى التنسيق بين نشاطاتها .

وممارسة للتفويض الدائم فى ممارسة اختصاصات الباشا الادارية بالاضافة الى ادارته للمرافق البلدية والتنسيق بين نشاطاتها ، أصبح رئيس المرافق البلدية هو « الاداري » الفعلى للمدينة ، حيث كان لا يستطيع الباشا أن يفعل شيئا بدونه ، كما أنه كان لا يستطيع أن يقرر شيئا بدون موافقته (30) .

---

30) يقول بنشنهو :

« وبعد سنة 1912 لم يبق لهم (يقصد الباشوات والقواد) الا نفوذ اسمى لان المراقبين =

واذا تأملنا الوضع السابق ، يتضح لنا أن ممثلى سلطة الحماية كانت لهم الكلمة العليا والنافذة فى ادارة المدينة . فبواسطة التفويض : أصبح صغارهم هم الذين يقررون بداية ، كما صار كبارهم هم الذين يوافقون نهاية . ومن ثم غدت ادارة المدينة فى يد ممثلى سلطة الحماية من الناحية الفعلية ، وان كان قد أبقى على الباشا كممثل رسمى للسلطة المغربية .

الفرع الثانى

النظم الخاصة

يعتبر النظام السابق شرحه هو النظام البلدي المشترك ، أي أنه كان يطبق على كل المدن التى انشئت بها بلديات ، وذلك باستثناء بعض المدن التى أنشئت بها بلديات تخضع لنظام خاص مراعاة لظروفها الخاصة (31) .

والمدن التى كان لها نظام بلدي خاص بها هى : فاس ، الدار البيضاء (32) .

وقد منحت فاس نظاما بلديا خاصا لانها كانت — ولا تزال — تعتبر العاصمة العلمية للمغرب ، وذلك فضلا عن أهميتها الاقتصادية ، كما كانت عاصمة المملكة لسنوات طويلة .

أما الدار البيضاء ، فقد منحت نظاما بلديا خاصا لانها كانت تضم نخبة هامة من السكان الاوربيين ، فضلا عن تميزها بازدهار النشاط

= المدنيين والضباط العسكريين كانوا يباشرون السلطة بأنفسهم ولا سيما القضايا والاحكام السياسية مستترين رسميا وراء الباشوات والقواد الذين كانوا فى غالب الاحيان مجرد آلات لا حراك لها الامر الذى أدى حتما ببعضهم الى التحيز للسلطة الحامية » .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 133 .

31) راجع :
— بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 139 .
— ديراند ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 174 .
— موريه ، مقاله السابق الاشارة اليه ، صفحة 134 .

32) نلاحظ أن مدينة الرباط قد أصبحت عاصمة المغرب منذ بداية عهد الحماية ، ورغم ذلك لم يتقرر لها نظام بلدى خاص بها ، بل كانت تخضع — شأنها فى ذلك شأن باقى المدن المغربية — للنظام المشترك المقرر بظهير سنة 1917 وتعديلاته .

التجاري والصناعى ، فكانت — ولا تزال — تعتبر العاصمة الاقتصادية للمغرب .

أولا — النظام الخاص بفاس :

كانت فاس أول مدينة مغربية يتقرر لها نظام بلدي خاص بها ، وذلك منذ السنة الاولى لبداية عهد الحماية ، حيث صدر ظهير بتاريخ 3 سبتمبر سنة 1912 مقررا هذا النظام الخاص . ثم أضيفت أحكام جديدة لهذا النظام ، وذلك بمقتضى المرسوم الوزاري الصادر بتاريخ 3 مايو سنة 1919 .

والنظام البلدي الخاص بمدينة فاس وان كان قد أخذ بالهيكل التنظيمى الذي طبق فى المدن التى انشئت بها بلديات عملا بظهير سنة 1917 ، فنص على قيام سلطة بلدية ممثلة فى الباشا ورئيس المرافق البلدية ، كما نص على قيام مجلس أو جمعية لتمثيل السكان . الا أن هذا النظام قد تضمن تعديلات جوهرية فيما يتعلق بتكوين هذا المجلس وسلطاته .

فقد كان المجلس البلدي (أو الجمعية) يتكون من جمعيتين منذ سنة 1912 ، ثم أصبح يتكون من ثلاث جمعيات منذ سنة 1919 ، الجمعية الاولى : وتضم ممثلى المغاربة المسلمين ، الجمعية الثانية : تضم ممثلى المغاربة اليهود ، بينما تضم الجمعية الثالثة ممثلى الفرنسيين (33) .

وكان يتم تكوين كل جمعية على النحو التالى (34) :

الجمعية الاولى :

وتتكون من ممثلى المغاربة المسلمين ، وهى تضم فئتين : الفئة الاولى

(33) نشير الى أن مدينة فاس كانت تنقسم الى ثلاثة أقسام ، يحمل كل منها اسما خاصا به، هذه الاقسام هى :
— المدينة الجديدة :
وكانت مخصصة لاقامة الفرنسيين .
— فاس الجديد (الملاح)
وكان يقيم بها المغاربة اليهود
— فاس البالى (المدينة القديمة) :
وكان يقيم بها المغاربة المسلمون .
وقد انتهى هذا التوزيع السكانى بعد استقلال المغرب ، الا أن المغاربة لا زالوا يستخدمون هذه الاسماء للدلالة على مناطق مدينة فاس .

(34) راجع بن بشير ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، صفحتى 140 ، 141 .

وعددها ثمانية أعضاء يختارون بطريق الانتخاب لمدة سنتين ، وذلك بواقع اثنين عن كل حى من أحياء المدينة القديمة . أما الفئة الثانية فعددها سبعة وهى محددة بنص القانون ، وتشمل ، الباشا ، خلفاء الباشا الثلاثة ، المحتسبين ، ونائب رئيس الجمعية الذى يقوم بمهمة المقـــرر .

الجمعيـــة الثانيـــة :

وتتكون من ممثلى المغاربة اليهود المقيمين فى الملاح ، وتضم الباشا واثنين من الموظفين ، وذلك علاوة على ثمانية أعضاء : اثنان منهم محددين بالصفة وهما رئيس الجماعة اليهودية ومدير المدرسة اليهودية ، وستـــة يختارون بالانتخاب لمدة سنتين على أن يتم تجديد انتخاب نصفهم كل سنة

الجمعيـــة الثالثـــة :

وقد أسست بمقتضى المرسوم الوزاري الصادر بتاريخ 3 مايو سنة 1919 ، وذلك على نمط النظام المشترك الذي قرره ظهير سنة 1917 ، وهى تضم ممثلين للفرنسيين فى المدينة الجديدة ، يختارون بطريق التعيين ، مهمتهم بحث ودراسة المسائل الخاصة بالمدينة الجديدة .

وهكذا كان يتكون المجلس البلدي لمدينة فاس من ثلاث جمعيات ، تمثل كل منها احدى طوائف السكان بالمدينـــة .

وتجتمع كل منها ـــ على حدة ـــ برئاسة الباشا ، ومعاونة رئيس المرافق البلدية الذي كان صاحب الكلمة النافذة فى الشؤون البلدية .

ونلاحظ أن طريقة اختيار أعضاء الجمعيات كانت مختلفة ، حيث كان يتم تمثيل السكان بأعضاء منتخبين فى الجمعيتين الاولى والثانية ، بينما كان يتم تمثيل الفرنسيين بأعضاء معينـين فى الجمعية الثالثة .

كذلك نلاحظ أن كلا من الجمعية الاولى والثانية كانت تتمتع بـــذات الاختصاصات الادارية والمالية كل فى المجال المحدد لها ، وذلك بعكس الجمعية الثالثة التى كانت لها ذات الاختصاصات المقررة للمجالس البلدية

فى ظهير سنة 1917 . فضلا عن أن الجمعية الاخيرة كانت سلطتها استشارية Consultatif بينما كانت تتمتع كل من الجمعيتين الاولى والثانية بسلطة التقرير . délibératif (35).

ثانيا ـــ النظام الخاص بالدار البيضاء :

مراعاة لظروف مدينة الدار البيضاء ، صدر ظهير شريف بتاريخ أول يونيو سنة 1922 تقرر بمقتضاه منح المدينة نظاما بلديا خاصا بها (36) .

ويختلف النظام البلدي الخاص بالدار البيضاء عن ذلك الذي كان مطبقا فى فاس ، حيث تقرر الاخذ بنظام المجلس او اللجنة أو الجمعية الواحدة على أن تتفرع عنه مجموعة من اللجان الفرعية ، كذلك انشىء منصب نائب الرئيس وقررت لشاغله اختصاصات هامة ، وذلك فضلا عن اعتماد مبدأ التعيين لاختيار اعضاء اللجنة البلدية .

وكانت اللجنة البلدية La commission municipale مختلطة ، تضم 29 عضوا أغلبيتهم من الفرنسيين ، حيث كان يمثل الفرنسيين 21 عضوا ، بينما كان يمثل المغاربة 9 أعضاء ، اثنان يمثلان اليهود ، وستة يمثلون المسلمين .

وكان الباشا هو الذي يرأس اجتماعات اللجنة ، وكان ينوب عنه نائب للرئيس يتم اختياره بالانتخاب لمدة سنة من بين الاعضاء الفرنسيين وبواسطتهم فقط .

وكان يتفرع عن اللجنة أو المجلس مجموعة من اللجان الفرعية Sous Commissions كانت مهمتها اعداد ودراسة المسائل التى تعرض على المجلس .

---

35) على العكس من ذلك ، يرى الاستاذ ديراند أن الجمعيات الثلاث كانت تتمتع بسلطات استشارية فقط .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 174 .

36) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— بن بشير ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، صفحة 141 وما بعدها .
— ديراند ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، صفحة 175 .

واللجان الفرعية هى : لجنة الشؤون المالية ، لجنة الميزانية ، لجنة الاشغال ، لجنة الطرق ، لجنة الصحة ، لجنة الاسواق والتغذية ، لجنة المساعدة والمعونة ، لجنة التخطيط والتنظيم ، ولجنة الشؤون العامة .

وكان نائب الرئيس هو الذي يرأس اجتماعات كل من هذه اللجان .

ورغم النص على اختصاص اللجنة البلدية بالبت فى كل الشؤون البلدية ، الا أن ممارستها لاختصاصها كان يخضع للرقابة الادارية :

— فتكون مداولات اللجنة ملغاة ، بقوة القانون ، اذا كانت تتضمن مخالفة لظهير أو لمرسوم ، أو كانت فى موضوع يخرج عن اختصاص اللجنة ، أو تمت فى اجتماع غير قانونى .

— وفى المسائل الهامة كالميزانية والقروض ومنح الالتزام بالمرافق العامة ، كانت قرارات اللجنة لا تنفذ الا بعد موافقة السكرتير العام للحماية .

— أما المسائل الاخرى التى كانت من اختصاص اللجنة ، فكان لا يمكن تنفيذ قرارات اللجنة بصددها الا بعد التأشير عليها Visa من طرف رئيس المنطقة .

وفضلا عن مشاركة نائب الرئيس فى أعمال اللجنة ورئاسته لاجتماعاتها عند غياب الباشا ، كان يرأس اجتماعات اللجان الفرعية ، ويراقب تنفيذ قرارات اللجنة وتوصياتها ، كما كان يمكنه ممارسة اختصاصات الباشا بتفويض من الصدر الاعظم وذلك باستثناء سلطة الباشا اللائحية .

أما الباشا فكان يعين بواسطة السلطان ، وهو وان كان يتمتع بكثير من الاختصاصات لادارة البلدية ، الا أن رئيس المرافق البلدية كان هو الذي يدير البلدية من الناحية العملية .

ومن ناحية أخرى ، قام الفرنسيون بتقسيم منطقة نفوذهم الى عدة اقاليم أو مناطق (37) ، وذلك بهدف تسهيل احتلال البلاد من ناحية ، وتمكين

37) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— بريمارد ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 40 وما بعدها .
— ديراند ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 147 وما بعدها .

السلطات الفرنسية من فرض رقابتها المباشرة والقريبة على المغاربة من ناحية ثانيـــة .

وقد تضمن مرسوم المقيم العام بتاريخ 11 ديسمبر سنة 1923 أول تنظيم عام للمناطق بالمغرب ، أنشئت بمقتضاه ثلاث مناطق عسكرية وأربع مناطق مدنيـــة .

وفى أعقاب انتهاء حرب الريف ، صدر مرسوم بتاريخ 3 أكتوبر سنة 1926 عن رئيس الجمهورية الفرنسية ، نصت مادته الخامسة على تقسيم المغرب الى : مناطق عسكرية ومدنية ، واقسام ودوائر ، وملحقات . على أن تحدد هذه الوحدات الادارية بمرسوم من المقيم العام الفرنسى بالمغرب ، وذلك بعد أخذ رأي القائد العام العسكري فيما يتعلق بالمناطق العسكرية .

وقد كان رئيس المنطقة هو السلطة العليا فى منطقته ، وكان يعتبر ممثلا لسلطة الحماية من ناحية ، كما كان يعتبر ممثلا للسلطة المحمية (المخزن) من ناحية ثانية ، ورئيسا للمرافق الادارية بالمنطقة من ناحية ثالثة ، كمـــا كان يمارس بعض السلطات فى مجال الرقابة على الوحدات المحلية مـــن ناحيـــة رابعـــة .

وكان يوجد الى جانب رئيس المنطقة : المجلس الاداري ، واللجنـــة الاقتصـــاديــــــة .

وكان المجلس الاداري يتكون من : رئيس مكتب المنطقة ، رؤساء الاقسام ، رؤساء الدوائر ، رؤساء النواحى ، رؤساء الملحقات ، الباشوات ورؤساء المرافق البلدية ، ورؤساء المرافق الادارية بالمنطقة .

وكان المجلس يختص بدراسة المسائل الادارية ، الا ان رايه كـــان استشاريـــا فقــط .

أما اللجنة الاقتصادية فكانت تتكون من ممثلين عن كل من الادارة ، غرف الزراعة والصناعة والتجارة بقسميها المغربى والفرنسى ، الفرنسيين

من غير أعضاء النقابات المهنية ، والمجالس البلدية .

وكانت اللجنة الاقتصادية تختص بدراسة المسائل الاقتصادية ، ولكن اختصاصاتها كانت استشارية أيضا .

والواقع ان نظام ادارة المناطق وان كان يعد صورة من صور عدم التركز الاداري ، الا انه لا يرقى — بأي حال من الاحوال — الى أن يكون احد صور اللا مركزية المحلية . وذلك نظرا لعدم تمتع المنطقة بالشخصية المعنوية المستقلة وبالتالى فقدان الاستقلال المالى من ناحية ، وعدم تمتع هيئاتها بسلطات البت والتقرير فى بعض الشؤون الادارية المحلية من ناحية ثانية ، وعدم تكوين هذه الهيئات بالانتخاب من ناحية ثالثة .

المبحث الثانى

التنظيم الجماعى

فى منطقتى النفوذ الاسبانى والدولى

اختلف التنظيم الجماعى فى هاتين المنطقتين عنه فى منطقة النفوذ الفرنسى ، وان كان تنظيم منطقة النفوذ الاسبانى يقترب بعض الشىء من مثيله فى منطقة النفوذ الفرنسى ، الا أن التنظيم الذي طبق على منطقة طنجة تميز بسمات خاصة ، وذلك نظرا للوضع الفريد لهذه المنطقة ، حيث كانت تقوم هيئاتها بوظائف الدولة والمدينة فى وقت واحد .

وسنبين بايجاز كيفية ادارة كل من المنطقتين على التوالى ، وذلك فى مطلبين :

المطلب الاول — ونخصصه لبيان أسس التنظيم الجماعى فى منطقة النفوذ الاسبانى .

المطلب الثانى — ونخصصه لبيان أسس تنظيم منطقة طنجة .

المطلب الاول

التنظيم الجماعى

فى منطقة النفوذ الاسبانى

تضمن الفصل الاول من اتفاقية الحماية — المبرمة بين فرنسا والمغرب بتاريخ 30 مارس سنة 1912 — نصا يقضى بأن « تتفاوض حكومة الجمهورية الفرنسية مع الحكومة الاسبانية فى شأن المصالح المنجزة لهذه الدولة من جراء موقعها الجغرافى وممتلكاتها الترابية الكائنة بالساحل المغربى » (38) ، وتطبيقا لذلك ، أجريت مفاوضات بين الحكومتين الفرنسية والاسبانية ، انتهت بالتوقيع على معاهدة مدريد بتاريخ 27 نوفمبر سنة 1912 ، نصت الفقرة الثالثة من مادتها الاولى على « أن تدار الاقاليم الواقعة فى منطقة النفوذ الاسبانى ، تحت رقابة مندوب للحكومة الاسبانية ، بواسطة خليفة يختاره السلطان من بين مرشحين تقترحهما الحكومة الاسبانية » .

أما الفقرة الثانية من المادة الاولى من معاهدة مدريد فقد قررت صراحة « خضوع اقاليم منطقة النفوذ الاسبانى للسلطة المدنية والدينية للسلطان » .

وبذلك لم تكن منطقة النفوذ الاسبانى « مغربا مستقلا » عن منطقة النفوذ الفرنسى ، بل كانت كل من المنطقتين تعتبر جزءا لا يتجزأ من الامبراطورية الشريفة ، وان اختلف النفوذ والتأثير فى كل منهما .

ولكن هل خضع المغرب للحماية الفرنسية فقط ؟ ، أم أنه كان خاضعا للحماية الفرنسية فى الجنوب ، وللحماية الاسبانية فى الشمال ؟ .

لقد ثار خلاف بين الكتاب الفرنسيين والاسبان بصدد الاجابة عن هذا السؤال : فادعى الاسبان بوجود حماية اسبانية فى الشمال ، بينما رأى

---

38) راجع النص الكامل لاتفاقية الحماية فى مؤلف بنشنهو ، سابق الاشارة اليه ، صفحات 58 — 61 .

الفرنسيون وجود حماية واحدة هى الحماية الفرنسية ، وأن اسبانيا كانت « دولة ادارة » فقــط (39) .

ويستند الكتاب الاسبان فى دعواهم بوجود حماية اسبانية فى منطقةالشمال على الفقرة الثانية من المادة 25 من معاهدة مدريد ، حيث تقرر أن رقابة ومنع تهريب الاسلحة فى كل من المنطقتين ستكون بواسطة القوى العسكرية المنظمة من قبل « الحكومة الحامية » ، كل فى منطقتها . كما استندوا علـــى ما درجت عليه الحكومة الاسبانية منذ الحرب العالمية الاولى من تأكيد وجود حماية اسبانية على المغرب والنص على ذلك فى كل المطبوعات والنشرات فى منطقـــة نفوذهـــا .

وذلك فضلا عن قولهم بأن وجود خليفة للسلطان مفوض بادارة المنطقة الشمالية تحت الرقابة الاسبانية ، انما يعنى استقلال هذه المنطقة عــــن المنطقة الجنوبية وقيام حماية اسبانية بهـــا .

بينما يرى الكتاب الفرنسيون أنه كان لا يوجد بالمغرب الا حمايـــة واحدة هى الحماية الفرنسية ، وأن الوجود الاسبانى فى الشمال لا يعنى أن اسبانيا تعتبر « دولة حماية » ، بل يعنى ان اسبانيا كانت « دولة ادارة » .

ويدلل الفرنسيون على صحة رأيهم بالاستناد الى معاهدة الحماية ، حيث لم تبرم الا معاهدة حماية واحدة ، هى تلك التى تمت بين فرنســـا والمغرب . كما لا يوافق الفرنسيون على التفسير الاسبانى لوجود خليفـــة للسلطان فى الشمال ، حيث يرون — وبحق — أن مركز الخليفة ليس معادلا لمركز السلطان ، بل هو مجرد مفوض ، يعين ويعزل بواسطة السلطان ، وينوب عنه فى ادارة المنطقة تحت رقابة السلطات الاسبانية . والدليل على ذلك ما أعلنه خليفة السلطان نفسه فى مدينة أصيلة بتاريخ 9 أبريل سنة 1947 ، حيث قال : « ان السيادة فى المغرب لواحد فقط ، هو صاحب

(39) انظر ، مؤلف ديراند ، سابق الاشارة اليه ، صفحة 249 .

الجلالـــة السلطـــان » .

واخيرا ، يدلل الفرنسيون على صحة رايهم بالاستناد الى الحكـــم الصادر من محكمة العدل الدولية فى اغسطس سنة 1952 ، حيث قررت المحكمة صراحة بأن الدولة الحامية الوحيدة فى المغرب هى فرنسا .

كان ينظر الى المغرب اذن كدولة واحدة ، يتمتع سلطانها بالحماية الفرنسية ، مع تقسيم هذه الدولة الى مناطق نفوذ : احداها فرنسية ، والثانية اسبانية ، والثالثة دولية .

فكيف كانت تدار منطقة النفوذ الاسبانى ؟

نلاحظ أن اسبانيا كانت تدير مناطق افنى وسبتة ومليلية طبقا لقواعد مماثلة لتلك المطبقة فى الاراضى الاسبانية ، وبذلك يقتصـــر كلامنا هنــــا على نظام ادارة منطقة النفوذ الاسبانى فى الشمال فقط ، وباستثناء سبتـــة ومليليـــة .

كما نلاحظ أن نظام ادارة منطقة النفوذ الاسبانى ــ بالتحديد السابق ــ قد تعرض للتعديل والتغيير أكثر من مرة ، فلم يستقر الا قبيل نهاية الحـــرب العالمية الثانية . ويرجع السبب فى ذلك الى المقاومة المغربية الباسلـــة للاحتلال الاسبانى والتى بلغت ذروتها بثورة الزعيم عبد الكريم الخطابى ، وذلك فضلا عن اضطراب الاوضاع السياسية فى اسبانيا ذاتها ، حيث بلغ الاضطراب ذروته بالحرب الاهلية الاسبانية التى انتهت باستيلاء فرانكو علـــى السلطـــة .

وقد تمثل أول تنظيم اسبانى لادارة المنطقة فى صدور مرسوم ملكـــى بتاريخ 27 نوفمبر سنة 1913 بتعيين «مندوب عال» اسبانى، كما أسند هذا المرسوم سلطة الرقابة فى المدن للقناصل ، وفى القرى لضباط من قوة الاحتلال الاسبانى . ثم اعقب ذلك صدور مرسوم ملكى بتاريخ 16 سبتمبر سنـــة 1922 عين بمقتضاه وزير دولة بمدريد يكون مسؤولا عن الشؤون المغربية ، كما عين مسؤول واحد لادارة المنطقة هو المندوب العالى ويكون مقره فـــى

تطـــــوان .

ثم توالت الاحداث باسبانيا ، حيث أعلنت الجمهورية فى ابريل سنة 1931 ، وأعقب ذلك حـــدوث اضطرابات ترتب عليها ادخال تعديـــلات وتغييرات متوالية فى نظام ادارة منطقة النفوذ الاسبانى بالمغرب . وقد تم فى نهاية هذه الفترة تعيين الجنرال فرانكو كمندوب عال اسبانى بالمغرب ، حيث شرع فى تجميع قواه من أجل قيادة الدولة ، فبدأ باعلان عدم الخضوع لحكومة الجمهورية فى فالنسيا وبرشلونة ، وانتهى الامر بسيطرته على مقدرات الامور فى اسبانيـــا .

وبعد استقرار الاوضاع للجنرال فرانكو باسبانيا ، بدأ عملية اعادة تنظيم شاملة ، وذلك ابتداء من سنة 1941 .

وسنبين نظام ادارة منطقة النفوذ الاسبانى طبقا للقانون الصادر بتاريخ 8 نوفمبر سنة 1941 ، والمرسوم الصادر بذات التاريخ ، وكذلـــك المرسوم الصادر بتاريخ 27 يونيو سنة 1945 ، والامر الصادر بتاريخ 16 يوليو سنة 1945 ، والظهير الخليفى الصادر بتاريخ 26 نوفمبر سنـــة 1946 (40) .

ونظرا لغلبة الاسلوب المركزي فى ادارة منطقة النفوذ الاسبانى ، نرى من المفيد أن نبين أسس الادارة المركزية أولا ، على أن يعقب ذلك تحديد أسس التنظيم الجماعى فى هذه المنطقة (41) .

ففى مجال الادارة المركزية ، طبق مبدأ الادارة المزدوجة ، حيث كان

---

(40) يسمى الظهير الصادر من خليفة السلطان بتطوان باسم « الظهير الخليفى » ، وذلـــك تمييزا له عن الظهير الصادر من السلطان .

(41) راجـــع :

- بوتجان ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 110 وما بعدها .
- ديراند ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 253 وما بعدها .
- سيزاريو ، صفحة 63 وما بعدها .

Cesario Rodriguez Aguilera : Manuel de droit Marocain, 1925

(وقد ظهر هذا المؤلف بالاسبانية ، ثم ترجمه الى الفرنسية سنة 1954) .
Antoine Imarigeon

يوجد ممثل لكل من الحكومتين الاسبانية والمغربية فى تطوان ، « يتبع كلا منهما مجموعة من الادارات لمساعدته فى القيام بمهمة تمثيل حكومته فى المنطقة .

وكان يطلق على الاول اسم « المندوب العالى الاسبانى » ، بينما كان يطلق على الثانى اسم « الخليفة » .

أولا — المندوب العالى :

يعين بقرار من الحكومة الاسبانية ، وبدرجة وزير . ويكون حاكما عاما للمنطقة وقائدا للقوات العسكرية بها .

ويعاونه مجموعة من الموظفين يعملون فى عدد من الادارات المتخصصة يطلق عليها اسم « مفوضيات » ، وكان عددها خمسة : هى : مفوضية الشؤون الاهلية ، مفوضية الشؤون المالية ، مفوضية الاقتصاد والصناعة والتجارة ، مفوضية الاشغال العامة والاتصالات ، ومفوضية التعليم والثقافة .

ثانيا — الخليفة :

ينوب عن السلطان فى ادارة شؤون المنطقة ، بالتعاون ، وتحت رقابة السلطة الاسبانية .

ويعين السلطان الخليفة بظهير شريف ، وذلك باختياره من بين مرشحين تقترحهما الحكومة الاسبانية .

والسلطان لا يتنازل عن سلطاته للخليفة ، بل يفوضه فى ممارستها ، بهدف ادارة المنطقة فى ظل رقابة اسبانيا . وذلك يعتبر الخليفة ممثل الحكومة المغربية ، حيث يرمز لوجود الدولة الشريفة بمنطقة النفوذ الاسبانى .

ويقوم الخليفة بمهامه بمعاونة :

— المجلس الخاص :

ويتكون من رئيس وعشرة من الاعضاء يختارون من أهالى المنطقة ،

مهمته دراسة المسائل السياسية والادارية .

— الوزيـــر الاول :

ويسمى الوزير الكبير ، وتتمثل مهمتـــه فى تقديم الظهائر الخليفيـــة للتصديق عليها من قبل المندوب العالى ، وذلك علاوة على الاشراف على العلاقات مع الوزارات المختلفة واعمال السكرتارية والشؤون العــامـــة .

— خمس وزراء ، هم وزراء : العدل ، المالية ، التعليم ، الزراعة ، والاحباس (الاوقـــاف) .

— الباشوات والقواد ، فى المدن والقرى .

وفيما يتعلق باللا مركزية المحلية ، كان يقوم التنظيم الجماعى على اساس التمييز بين الجماعات القروية من ناحية ، والجماعات الحضرية من ناحيـــة اخـــرى .

ومن ثم ، ينقسم هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الاول — الجماعـــات القرويـــة .

الفرع الثانـــى — الجماعـــات الحضريـــة .

الفـــرع الاول

الجمـــاعـــات القـــرويـــة

كان يقيم بالبادية معظم السكان المغاربة ، حيث كان يقطن بها حوالى 75 ٪ من مجموع سكان منطقة النفوذ الاسبانـــى .

وقد استمرت ادارة البادية تقوم على الاساس القبلى فى منطقة النفوذ الاسبانى أيضا ، حيث كانت القبيلة تخضع للسلطة المغربية ممثلة فى القائد ،

كما كانت تخضع لسلطة الرقابة الاسبانية . ممثلة فى المراقب العسكري أو المدنـــــى .

ورغبة فى اضفاء المظهر الديمقراطى على ادارة البادية المغربية فـــى منطقة النفوذ الاسبانى (42) ، فقد شكلت على مستوى كل جماعة أو دائرة قروية « لجنة قروية » لتمثيل السكان ، ولكن هذه اللجنة لم يكن لها سلطة البت فى الشؤون القروية ، بل كانت سلطتها استشارية بحتة . كما أنها لم تكن تختص بكل المسائل التى تهم السكان الذين تمثلهم ، بل كانت تختص فقط ببعض المسائل دون البعض الآخر ، فكانت تختص بابداء الراي الاستشاري فى بعض الموضوعات ، مثل ، طرق الدائرة ، الاسواق ، الغابات ، وذلك فضلا عن اشتراكها فى ادارة بعض مرافق الخدمات المحلية مثل التعليـــم والصحـــــة .

أما مواردها المالية ، فكانت تتمثل فى بعض الرسوم المحلية ، مثل ضريبة المهن ، والرسوم التى تفرض على التعامل فى الاسواق والمعروفة باسم حقوق الســـوق .

وغنى عن البيان أن الجماعة أو الدائرة القروية لم تكن تتمتع بالشخصية المعنوية ، كما أن لجنتها لم تكن تشكل بالطرق الديمقراطية ، وذلك فضلا عن خضوعها لرقابة شديدة من طرف السلطة المركزية ممثلة فى القائد والمراقب .

وبناء على ما سبق ، يمكن القول أن الادارة الفعلية للجماعات المحلية بالبادية المغربية فى منطقة النفوذ الاسبانى كانت بيد المراقب العسكري أو المدنى، الذيكانيخضع لسلطته كلمنالقائد واللجنة القروية. الا انهذا الوضع يختلف باختلاف القبائل والمناطق ، وذلك حسب مدى احكام السيطرة الاسبانية على القبائل والمناطق المختلفة بمعنى انه كلما كانت هذه السيطرة متحققة ،

42) راجـــــع :
— ديراند ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 257 .
— سعيد بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 138 .
— سيزاريو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 72 .

كانت الادارة الفعلية بيد المراقب الاسبانى . وكلما ضعفت هذه السيطرة ، زاد نفوذ القائد أو زعيم القبيلة .

ويتمتع القائد بذات السلطات التى يتمتع بها القائد فى منطقة النفوذ الفرنســـــــى .

الفـرع الثـانـى

الجمـاعـات الحضـريـة

خضع تنظيم الجماعات الحضرية لتعديلات عديدة ، جعلت أسســه تختلف باختلاف كل تعديــل (43) .

وقد شهد عام 1913 أول محاولة لتنظيم الجماعات الحضرية بمنطقة النفوذ الاسبانى ، فبناء على الظهير الصادر بتاريخ 10 يونيو سنة 1913 وقرار المندوب العالى الذي صدر بعده بستة أيام ، أنشئت لجان بلدية فى كل من تطوان ، العرائش ، القصر الكبير ، وأصيلا .

وكان الباشا هو الذي يرأس اللجنة ، ينوب عنه قنصل اسبانيا ، ويعاونه اثنان من الخلفاء ومندوب اسبانيا ، وذلك فضلا عن تمثيل اللجنة لمختلف فئات السكــان .

وبمقتضى الظهير الصادر بتاريخ 6 مايو سنة 1931 ، أنشىء أول نظام بلدي بمنطقة النفوذ الاسبانى ، وقد كان هذا النظام متأثرا بالنظام المعمول به فى اسبانيا فى ذلك الوقت . حيث قسمت الجماعات الحضريــة الى بلديــات Municipalités ووحدات محليــة Entités locales mineurs ويمثل كلا منها لجان تعمل تحت سلطة المراقب الاسبانى .

---

43) راجــع :
— ديراند ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 256 .
— سعيد بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 138 .
— سيزاريو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 68 .

وتميزت هذه اللجان بأنها كانت مختلطة من حيث التكوين ، حيث كانت تتكون من ممثلين عن المغاربة والاسبان . كما تميزت بأنها كانت تعاونية من حيث التسيير ، حيث كانت تخضع لرئاسة الباشا أو القائد ، ينوب عنه ممثل للسلطات الاسبانية .

وقد استحدث نظام جديد ، صدر به ظهير بتاريخ 8 مايو سنة 1941 المنفذ بقرار المندوب العالى بتاريخ 19 اغسطس سنة 1942 .

وبمقتضى النظام الجديد أنشئت بلديات فى سبع عشرة مدينة مغربية بمنطقة النفوذ الاسبانى ، تعتبر كل منها من اشخاص القانون العام .

وقد ميز النظام الجديد بين المدن الكبرى والمدن الصغرى ، وكان معيار التمييز بينهما هو عدد السكان ، فالمدينة الكبرى هى التى يبلغ عدد سكانها اكثر من الفى نسمة . وطبقا لهذا المعيار بلغ عدد المدن الكبرى Ville عشر ، بينما كان عدد المدن الصغرى Bourgs سبع (44) .

وكانت السلطة البلدية تتمثل فى الباشا أو القائد ، والمراقب .

وكان المراقب يساعد الباشا (أو القائد) ويراقبه ، وكان عسكريا أو مدنيا وذلك حسب وضع المدينة .

أما الباشا ، فكان يعينه السلطان ، ويتمتع بذات السلطات التى كان يتمتع بها الباشا فى منطقة النفوذ الفرنسى ، وذلك فى المجالين الاداري والقضائى .

وكذلك القائد ، كان يعين بقرار من السلطان ، ويتمتع بذات السلطات التى كان يتمتع بها القائد فى منطقة النفوذ الفرنسى .

---

44) نشير الى أن عدد سكان بعض المدن بتاريخ 31 ديسمبر سنة 1945 كان كالتالى : تطوان 96.600 ، العرائش 42.200 ، القصر الكبير 35.700 ، الناضور 23 800 ، أصيلة 17,200 ، وشفشاون 14,500 نسمة .

أما الهيئات التمثيلية ، فكان يختلف تكوينها ودورها فى المدن الكبرى عنه فى المدن الصغرى ، وذلك كما يلى :

— فى المـــدن الكبـــرى :

كانت « اللجنة البلدية » تتكون من ممثلين عن مختلف فئات السكان المغاربة والاسبان ، ويختلف عددهم ونسبة تمثيل كل طائفة باختلاف الاوضاع فى كل مدينـــة .

وكان المحتسب هو الذي يراس اللجنة البلدية ، ولم تكن سلطتهـــا استشارية بل كانت تتمتع بسلطة التقرير ، ولكنها كانت تخضع لرقابـــة مندوب المفوض فى الشؤون الاهليـــة .

وكانت المدينة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة .

— فى المـــدن الصغـــرى :

كانت اللجنة البلدية فى المدن الصغرى تتكون أيضا من عناصر مختلفة ، تمثل السكان المغاربة والاسبان ، بأعداد ونسب تختلف باختلاف الاوضاع فى كـــل مدينـــة .

وكان القائد هو الذي يراس اللجنة البلدية ، أما سلطتها فكانـــت استشاريـــة ، اي انها لم تكن تملك سلطة التقرير .

* * *

ومن ناحية أخرى ، اقامت اسبانيا فى منطقة نفوذها بشمال المغـــرب ثلاث قيادات عسكرية ، هى : قيادة مليلية ، قيادة سبتة ، وقيادة العرائش .

ثم قامت بتقسيم المنطقة الى خمسة مناطق أو أقاليم ، هى : كورت ، الريف ، شفشاون ، جبالة ، ولكوس .

وكان الهدف من التقسيم السابق هو احكام السيطرة الاسبانية علـــى المنطقة ، وتسهيل رقابتها السياسية على السكان ، وبالتالى فلم يترتب عليه

أي شيء فيما يتعلق باللا مركزية المحلية ، حيث لم تتمتع أي من القيادات العسكرية أو المناطق بالشخصية المعنوية أو الاستقلال الاداري والمالى ، كما لم تكن فى أى منها هيئة أو مجلس لتمثيل السكان .

**

ونخلص من استعراضنا السابق لنظام ادارة منطقة النفوذ الاسبانى بالشمال الى أن هذه الادارة قد تأثرت بالاوضاع والنظم المطبقة فى اسبانيا من ناحية ، كما أن اسبانيا لم تكن حريصة على اتباع الاسلوب الديمقراطى لتمثيل السكان ، من ناحية ثانية ، وذلك بالاضافة الى تفضيل اسبانيـــا لاسلوب الادارة المباشرة ، من ناحية ثالثـــة .

وقد أدت الاعتبارات السابقة الى حرمان السكان من وجود ممثلين لهم لرعاية مصالحهم يختارونهم بالطريق الديمقراطى ، كما أدت الى اشراك الاسبان فى كل اللجان البلدية التى كونت فى بعض المدن . وأدت ، أخيرا ، الى تمتع اللجان البلدية بسلطات استشارية بحتة ، وذلك باستثناء اللجان البلدية فى المدن العشر الكبرى .

المطلـــب الثانـى

منطقـــة طنجـــة

نظرا للموقع الهام لمدينة طنجة ، تسابقت معظم الدول الاوربية مـــن أجل احتلالها والسيطرة عليها ، الا أن الغلبة لم تكن لاي منها منفردة ، الامر الذي دفعها للاتفاق فيما بينها على اخضاع منطقة طنجة (المدينة وضواحيها) لنظام خـــاص (45) .

وقد كانت البرتغال هى البادئة باحتلال طنجة سنة 1471 ، الا أنها

45) راجع : سيزاريو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 25 وما بعدها .

تنازلت عنها لانجلترا ، وذلك على اثر زواج ملكها شارل الثانى بالاميرة « كاترين براجانس » .

واستمرت المنطقة خاضعة للنفوذ الانجليزي الى ان تمكن المغاربة من اجبار انجلترا على التخلى عنها ، وقد تم ذلك سنة 1684 .

وبالرغم من عـودة طنجة للسيادة المغربية ، الا أنهـا قـد تميزت — تدريجيا — بوضع خاص ، حيث زاد عدد الاوربيين بها ، كما ازدهرت الحركة التجارية فيها ، وذلك بتشجيع من السلطات المغربية ، وكنتيجـة للتسهيلات والامتيازات التى كانت تقدم للاجانب المقيمين بها . فبدأت طنجة تأخذ طابع المدينة الدولية ، خصوصا بعد استقرار بعثات التمثيل القنصلى بها ، حيث انشىء بها المجلس الصحى سنة 1878 ، واللجنة الصحيـة الدولية سنة 1892 ، كما أنشىء بها بوليس مختلط (فرنسى — اسبانى) فى أعقاب اتفاقية الجزيرة Algésiras المبرمة بين فرنسا واسبانيا فى 23 فبراير سنة 1907 .

وقد أبقت معاهدة الحماية على الوضع الخاص لطنجة ، حيث نص الفصل الاول منها على أنه « ستبقى مدينة طنجة على الحالة الخصوصية المعترف لها بها والتى سيؤسس بمقتضاها نظامها البلدي » .

ثم أبرمت المعاهدة الفرنسية — الاسبانية بتاريخ 27 نوفمبر سنة 1912 ، ونصت مادتها السابعة على تمتع طنجة بنظام خاص .

وتطبيقا لما سبق ، أبرمت معاهدة بين كل من فرنسا وانجلترا واسبانيا بتاريخ 18 ديسمبر سنة 1933 تضمنت التنظيم الخاص بطنجة (46) ، وقد

---

(46) نصت هذه المعاهدة على المبادىء العامة التالية :
أولا — تعتبر طنجة جزءا من المغرب ، وتكون السيادة فيها للسطان .
ثانيا — ان أى تنظيم جديد فى طنجة ، انما يعتمد دائما على تفويض من السلطان .
ثالثا — فى منطقة طنجة ، يكون السلطان محميا بواسطة فرنسا .
رابعا — توضع منطقة طنجة فى ظل نظام الحياد الدائم .
خامسا — تحترم منطقة طنجة كل المعاهدات السابق ابرامها ، خصوصا تلك المتعلقة بتقرير المساواة الاقتصادية بين الامم المختلفة . =

وضعت نصوص هذه المعاهدة موضع التطبيق ابتداء من 14 مايو سنة 1924 (47) . ثم اشتركت ايطاليا فى ادارة طنجة وذلك بمقتضى التعديل الذي ادخل على المعاهدة السابقة باتفاق 25 يوليو سنة 1928 .

وفى يونيو سنة 1940 ، قامت اسبانيا بالاستيلاء على منطقة طنجة واحتلالها ، واستمرت الادارة الاسبانية حتى سبتمبر سنة 1945 ، حيث طبق على طنجة نظام انتقالى صدر به ظهير بتاريخ 22 سبتمبر سنة 1945 .

وبعد مفاوضات بين الدول المعنية سنة 1952 ، وضع نظام جديد لادارة المنطقة صدر به ظهير فى شهر يونيو سنة 1953 .

واستمرت منطقة طنجة خاضعة لنظام خاص حتى حصول المغرب على الاستقلال سنة 1956 ، حيث عقد مؤتمر فضالة (المحمدية) (47) فى الفترة من 8 الى 29 أكتوبر سنة 1956 ، وقد اتفقت الدول المشتركة بالمؤتمر على انهاء نظام الادارة الدولية لمنطقة طنجة ، فصدر بذلك ظهير 6 نوفمبر سنة 1956 مقررا خضوع منطقة طنجة للقانون العام المطبق على المغرب كله بوصفها أحد أقاليم المملكة المغربية ، وذلك مع مراعاة ما ينفرد به الاقليم الجديد من أوضاع خاصة تتعلق بالاملاك والالتزامات والديون .

ومراعاة للظروف الخاصة بطنجة ، أعطى العهد الملكى الصادر بتاريخ 26 أغسطس سنة 1957 امتيازا خاصا لها ، أبقى بمقتضاه على حرية المبادلات وحرية دخول السلع وخروجها .

= سادسا — ان أى معاهدة تبرم فى المستقبل بواسطة السلطان ، لا تسرى على منطقة طنجة الا برضا الجمعية التشريعية الدولية للمنطقة .
سابعا — الغاء نظام الامتيازات .
ثامنا — الغاء بعثات التمثيل الدبلوماسى .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف ديراند ، سابق الاشارة اليه ، صفحتى 259 و 260.

47) كانت مدة هذه المعاهدة 12 سنة قابلة للتجديد ، وقد جددت بالفعل لمدة أخرى سنة 1936 .

48) اشتركت تسع دول فى هذا المؤتمر ، هى : فرنسا ، اسبانيا ، انجلترا ، ايطاليا ، بلجيكا ، هولندا ، البرتغال ، الولايات المتحدة الامريكية ، والمغرب .

الا أن هذا الامتياز قد الغى بمقتضى الظهير الصادر بتاريخ 17 أكتوبر سنة 1959 ، فأخضعت طنجة لكل القوانين المغربية ، شأنها فى هذا شأن باقــى أنحــاء المملكة .

وفى 30 ديسمبر سنة 1961 ، صدر ظهير شريف تم بمقتضاه انشاء منطقة حرة بميناء طنجة ، يطبق عليها نظام المناطق الحرة المعمول بها فى بعض الموانى مثل مينائى بيروت وهامبورج .

واذا استثنينا فترة خضوع منطقة طنجة للادارة الاسبانية فى المدة من يونيو سنة 1940 حتى أكتوبر 1945 ، نجد أن الاسس العامة التــى وردت بنظام سنة 1923 قد بقيت هى أساس ادارة منطقة طنجة ، بالرغم من التعديلات التى ادخلت عليها فى أوقات متفرقة . ولذلك فاننا سنبين كيفية ادارة المنطقة طبقا لهذا النظام مع الاشارة الى التعديلات الرئيسية التــى أدخلت عليه سنة 1953 .

وقد تضمن نظام سنة 1923 انشاء أربع هيئات لادارة المنطقة ، مفوضة بكامل السلطات للادارة واقرار الامن والنظام بالمنطقة .

وهذه الهيئات هى : المندوب ، الجمعية التشريعية ، لجنة الرقابة ، والحاكم أو الاداري .

ونورد فيما يلى نبذة مختصرة عن كل من هذه الهيئات (49) :

أو لا — المنــدوب :

كان السلطان يقوم بتعيين ممثل له فى المنطقة ، يطلق عليه اســـم المنــدوب .

وكانت للمندوب صفة مزدوجة ، فهو ممثل السلطان من ناحية ، وهو

---

(49) راجع :
- بونجان ، وحدة الامبراطورية الشريفة ، سابق الاشارة اليه صفحة 124 وما بعدها .
- ديراند ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 260 وما بعدها .
- سيزاريو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 26 وما بعدها .

باشا مدينة طنجة ، من ناحية ثانية .

وبصفته ممثلا للسلطان ، كان المندوب هو الذي يرأس الجمعيـــة التشريعية الدولية للمنطقة ، حيث كان يشارك فى المناقشات ، دون أن يكون له حق التصويت . كما كان يقوم بنشر القوانين واللوائح الصادرة منها ، وذلك بعد التصديق عليها من طرف رئيس لجنة الرقابة .

وبصفته باشا المدينة ، كان للمندوب — فى مواجهة السكان المغاربة — ذات السلطات المقررة للباشوات والقواد فى المدن المغربية الاخرى ، وذلك فى المجالين الاداري والقضائى .

ثانيـــا — الجمعيـــة التشريعيـــة —

كانت الجمعية التشريعية دولية بمعنى الكلمة ، فكانت تضم ممثلين عن الجاليات الاجنبية الى جانب ممثلى السكان المغاربة .

وكان عدد أعضاء الجمعية التشريعية 27 عضوا تسعة من المغاربة وثمانية عشر من الاجانب .

وكان مندوب السلطان هو الذي يقوم باختيار ممثلى السكان المغاربة ، على أن يكون ستة منهم من المسلمين ، وثلاثة من اليهود يختارهم من بين قائمة تضم تسعة أسماء تقدمها له اللجنة اليهودية بالمدينة .

أما الاعضاء الاجانب فى الجمعية التشريعية ، فكان يقوم باختيارهم قناصل الدول التى ينتمون اليها ، وكان يتم توزيعهم على النحو التالى : أربعة فرنسيين ، أربعة اسبان ، ثلاثة ايطاليين ، ثلاثة انجليز ، وممثل واحد عن كل من البلجيكيين والهولنديين والبرتغاليين والامريكيين .

وكانت مدة العضوية أربع سنوات ، ويرأس الجمعية المندوب دون أن يشترك فى التصويت ، يعاونه أربعة نواب : أحدهم فرنسى ، والثانى اسبانى والثالث انجليزي ، والرابع ايطالى .

والجمعية التشريعية الدولية لمنطقة طنجة كانت ذات طبيعة خاصة ،

فلم تكن تمارس اختصاصات البرلمان العادية فقط ، بل كانت تمارس بعض الاختصاصات فى مجالات أخرى . فقد كانت الجمعية تمارس السلطـــة التشريعية أولا ، كما كانت تمارس السلطة اللائحية ثانيا ، وذلك فضلا عن ممارستها لسلطات ادارية كمجلس بلدي لمدينة طنجة ثالثا .

وكانت الجمعية التشريعية تخضع لمجموعة من القيود عند ممارستها لاختصاصاتها المختلفة ، يتمثل القيد الاول فيما كانت تمارسه لجنة الرقابة من رقابة على أعمال الجمعية ، حيث كان لها حق الموافقة Visa وحق الاعتراض Veto ، وسلطة الالغـــاء annulation.

ويتمثل القيد الثانى فى أنه كان لا يجوز للجمعية التشريعية أن تلغـــى أو تعدل مجموعة القوانين Les codes الا بعد موافقة سلطات كل من المنطقتين الشمالية والجنوبية للمغرب ، وموافقة لجنة الرقابة بالاجماع .

بينما يتمثل القيد الثالث فى أنه كان لا يجوز للجمعية التشريعية الغاء أو تعديل النصوص اللائحية والمالية التى تمثل النظام الاساسى لمنطقة طنجة ، وذلك خلال السنتين الاوليين لتطبيق النظام · وبعد مضى هذه المدة ، كان يجوز لها ذلك ولكن بشرط موافقة لجنة الرقابة بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضـــائهـــــا .

ثالثـــا ــ لجنـــة الرقابـــة :

وتتكون من قناصل الدول الموقعة على اتفاق الجزيرة الخاص بطنجة ، وقد انضم اليها قنصلا الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتى ابتداء من سنة 1945 · وطبقا لظهير 22 سبتمبر سنة 1945 ، كانت تضم قناصل الدول الآتية : فرنسا ، اسبانيا ، انجلترا ، بلجيكا ، هولندا ، البرتغال ، الولايات المتحدة الامريكية ، والاتحاد السوفييتى .

وكانت رئاسة لجنة الرقابة دورية ، بحيث كان يرأسها قنصل كـــل دولة لمدة سنة ، وهكذا على التوالـــى .

وتتمثل مهمة لجنة الرقابة في السهر على مراعاة احترام السلطـان ، واحترام مبدأ المساواة الاقتصادية بين رعايا الدول المختلفة ، وتطبيـق قواعد النظام الخاص بالمنطقة كما ورد بالاتفاق .

ولذلك كانت تتمتع اللجنة بحق الموافقة ، وحق الاعتراض ، وسلطة الالغاء . كما كانت تتمتع بحق حل الجمعية التشريعية ، وذلك بأغلبية ثلاثة ارباع أصوات اعضائهـا .

وباختصار ، كانت لجنة الرقابة تعتبر محور النظام الخاص بطنجة ، بحيث أنها كانت تعتبر السلطة المنظمة العليا للمنطقة .

رابعـا ـــ الحاكـم :

كان الحاكم أو الاداري l'Administrateur يعتبـر بمثـابـة السلطـة التنفيذية للمنطقة ، كما أنه كان يعتبر عمدة مدينة طنجة ، وذلك لان طنجة كانت ذات طبيعة مزدوجة : فهي مدينة من ناحية ، وهي تتمتع ببعض سمات الدولة في مجالات محددة ، من ناحية اخرى .

وكان الاداري يعين بظهير من السلطان ، وذلك بناء على اقتراح من لجنـة الرقابـة .

وكان يشترط أن يكون الحاكم فرنسيا ، وذلك خلال الست سنوات الاولى من تطبيق النظام الخاص بطنجة . وبعد هذه الفترة الاولى ، كان يمكن للجمعية التشريعية للمنطقة أن تختاره من بين رعايا اي دولة عضو فـي اتفاق الجزيرة . الا أن فرنسا واسبانيا قد توصلتا الى اتفاق في نوفمبر سنـة 1935 يقضي بأن يكون الحاكم فرنسيا خلال مدة الاثنتي عشر سنة الاولى ، وبعد ذلك يكون اسبانيـا .

وكان الحاكم يعتبر بمثابة السلطة التنفيذية للمنطقة ، فكان يمارس متطلباتها باستثناء السلطة اللائحية .

ومن ثم كان الحاكم أو الاداري هو الذي يقوم بتحضير وتنفيذ قرارات

الجمعية التشريعية ، كما كان يقوم بقيادة وتوجيه الادارة الدولية للمنطقة ، وذلك فضلا عن السهر على تحقيق الامن والسكينة فى المنطقة . ولتحقيق كل ذلك ، كان لـه أن يقوم بالاصلاحات اللازمة فى المجالات الادارية والاقتصادية والمالية والقضائية .

ولم يكن الحاكم مستقلا عند ممارسته لسلطاته السابقة ، بل كان يخضع لاشراف ورقابة الجمعية التشريعية .

وكان الحاكم هو الذي يدير المرافق الادارية للمنطقة ، وكان يعاونه معاونان فى بداية الامر . ثم أصبح يعاونه ثلاثة معاونين ابتداء من سنة 1928 : الاول اسبانى ، ويختص بالشؤون الاجتماعية والصحية ، والثانى انجليزي ، ويختص بالشؤون المالية . والثالث ايطالى ، ويختص بشؤون القضاء (50) .

أما الاشغال العامة فكان يعهد بها لاثنين من المهندسين : أحدهما فرنسى لاشغال الدولة ، والثانى اسبانى لاشغال البلدية .

أما باقى الموظفين ، فكان يتم اختيارهم والتعاقد معهم بواسطة لجنة مكونة من : الحاكم والنواب الاربعة لرئيس الجمعية التشريعية ، ورئيس المصلحة التى سيعين فيها الموظف .

وفى مجال القضاء يختلف الامر حسب أطراف النزاع ــ فاذا كان

---

(50) ما أثبتناه فى المتن هو ما أشار اليه كل من ديراند (263) وسيزاريو (ص 26) ، أما الاستاذ بن بشير ، فيرى أن عدد معاونى الادارى كان أربعة : أسبانى وانجليزى وايطالى ، ثم فرنسى يختص بالشؤون المغربية (راجع مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص 146) .
ويكمن سبب الاختلاف فى عدد المعاونين عند كل من ديراند وسيزاريو من ناحية وبن بشير من ناحية أخرى ، الى أن بن بشير قد حدد المعاونين بأنهم أربعة اعتمادا على النظام الذى قرر سنة 1953 دون أن يشير الى ذلك صراحة . أما ديراند وسيزاريو فقد حددا عدد المعاونين بثلاثة طبقا للتعديل الذى أدخل على النظام الخاص بطنجة سنة 1928 .
وسنزيد هذه النقطة ايضاحا فيما بعد ، وذلك عند كلامنا عن الاسس التى وردت بنظام سنة 1953 لادارة منطقة طنجة .

أطراف النزاع مغاربة ، تكون المحكمة المختصة هى محكمة المندوب أو محكمة القاضى أو المحكمة الربانية لليهود ، وذلك طبقا لقواعد الاختصاص المعمول بها فى باقى أنحاء المغرب . أما اذا كان أطراف النزاع من الاجانب ، أو كان النزاع مختلطا ، فيكون الاختصاص للمحكمة المختلطة بطنجة (51) .

وقد طبق النظام السابق ابتداء من أول يوليو سنة 1925 ، الا أنـــه قد الغى العمل به بعد الاحتلال الاسبانى لمنطقة طنجة خلال الحرب العالمية الثانيـــة .

ففى 14 يونيو سنة 1940 احتلت اسبانيا المنطقة ، وعهدت بادارتها لاحد الاسبان ، حيث أوقفت عمل كل هيئات ادارة المنطقة . واعقب ذلك صدور قانون فى نوفمبر سنة 1940 ، غير رسميا ، النظام القانونى لمنطقة طنجة ، واعتبرها « منطقة حماية اسبانية » .

ومن ثم فقد خضعت المنطقة لذات نظام الادارة المطبق فى منطقة النفوذ الاسبانى حيث اعتبرت طنجة أحد الاقاليم فى منطقة النفوذ الاسبانى : فألغيت مندوبية السلطان ، واصبحت طنجة خاضعة لسلطة خليفة السلطان بتطوان ، كما أنشئت بطنجة مفوضية تابعة للمندوبية الاسبانية العامة بتطوان .

ومع انتهاء الحرب العالمية الثانية ، طالبت الدول المعنية اسبانيا باعادة النظر فى احتلالها وادارتها لمنطقة طنجة . فعقد مؤتمر دولى بباريس للنظر فى هذه المسألة ، انتهى فى 31 أغسطس سنة 1945 بالتوقيع علـــى اتفاق يتضمن اقامة نظام انتقالى بطنجة ، صدر به ظهير شريف بتاريخ 22 سبتمبر سنة 1945 ، طبق اعتبار من 11 أكتوبر سنة 1945 .

والواقع أن النظام الانتقالى لسنة 1945 قد أبقى على الهيئات المنصوص عليها فى نظام سنة 1923 ، مع ادخال بعض التعديلات التى اقتضتها ظروف ما بعد الحرب العالمية الثانية : فأبقى على المندوب ، كممثل للسلطان صاحب

---

51) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف ديراند ، سابق الاشارة اليه ، صفحتى 264 و 265.

السيادة ، وأبقى على لجنة الرقابة ، والجمعية التشريعية ، والمحكمة المختلطة . الا أن لجنة الرقابة قد أصبحت تضم ممثلا عن كل من الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتى ، كما أصبحت الجمعية التشريعية تضم ثلاثين عضوا ، حيث زيد عدد ممثلى الاجانب فأصبحوا 21 عضوا : بزيادة عدد الامريكيين الى ثلاثة ، وتمثيل الروس بثلاثة ، مع انقاص عدد الايطاليين الى واحد . أما الحاكم ، فقد اشترط النظام الانتقالى أن يكون اما بلجيكيا أو هولنديا أو بريطانيا أو سويديا . يعاونه اثنان فقط ، يشترط أن يكون أحدهما فرنسيا .

وأخيرا ، ألغيت كل القوانين واللوائح التى صدرت فى فترة الاحتلال الاسبانى من 13 يونيو سنة 1940 حتى 11 أكتوبر سنة 1945 ، كما ألغى اتفاق سنة 1928 الخاص باشتراك ايطاليا فى ادارة منطقة طنجة .

ورغبة فى استقرار الاوضاع ووضع نظام دائم لادارة المنطقة ، دخلت الدول المعنية فى مفاوضات انتهت فى 10 نوفمبر سنة 1952 بالتوقيع على بروتوكول يلغى النظام الانتقالى ويعيد تنظيم الادارة الدولية لمنطقة طنجة ، وذلك فضلا عن الاتفاق على اصلاح النظام القضائى الدولى بالمنطقة .

وبناء على ذلك ، صدر ظهيران شريفان بتاريخ 10 يونيو سنة 1953 ، وضعا التعديلات السابقة موضع التطبيق .

وقد قام نظام سنة 1953 على ذات الاسس العامة التى تضمنها نظام سنة 1923 ، فأبقى على هيئات الادارة السابقة مع ادخال بعض التعديلات عليها ، وذلك بهدف اضفاء « الطابع الدولى » على ادارة المدينة :

— فأبقى النظام الجديد على المندوب ، ممثلا للسلطان ، ورئيسا للجمعية التشريعية .

— كما أبقى على لجنة الرقابة بذات تكوينها الذي قرره النظام الانتقالى . الا أنها قد منحت اختصاصا جديداً ، حيث أصبح يجوز لها التقرير

بأوامر مسببة Ordonnances matinées فى ذات المسائل التـــى تعتبر من اختصاص الجمعية التشريعية ، وذلك بأغلبية ثلثى أعضائها .

— كذلك ظلت الجمعية التشريعية صاحبة الاختصاص العادي بالتشريعات واللوائح ، تتكون بالتعيين لا بالانتخاب ، وتضم ثلاثين عضوا طبقا لما ورد بالنظام المؤقت .

— وأخيرا ، أبقـــى النظام الجديد على الحاكم أو الاداري ، كممثـــل للسلطة التنفيذية وعمدة للمدينة ، وكان يشترط أن يكون من جنسية محايدة كما هو الحال فى النظام المؤقت (بلجيكى او هولنـــــدي أو برتغالى أو سويدي) ، ويعين بظهير شريف ، لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديـــد .

وكان يعاونه أربعة : فرنسى ، للشؤون المغربية ، واسبانى ، للشؤون الاجتماعية . وانجليزي ، للشؤون المالية . وايطالى ، للشؤون القضائية .

أما مهندس الاشغال العامة للدولة فكان يشترط أن يكون فرنسيا ، بينما كان يشترط أن يكون مهندس الاشغال العامة للبلدية اسبانيا .

وكان يعين الجميع بظهير شريف ، وذلك لمدة خمس سنوات قابلة للتجـــديـــــد .

وقد ظل نظام سنة 1953 مطبقا حتى حصول المغرب على الاستقلال ، حيث صدر ظهير شريف بتاريخ 6 نوفمبر سنة 1956 تقرر بمقتضاه خضوع منطقة طنجة للقانون العام المغربى .

الباب الثاني

التنظيم الجماعي الحالي



التنظيم الجماعى الحالي

بعد حصول المغرب على الاستقلال سنة 1956 ، صدر أول دستور مغربى بتاريخ 14 ديسمبر سنة 1962 متضمنا فى بابه الثانى ثلاثة فصول(1)، خصصها لبيان الاسس الدستورية للجماعات المحلية .

ومع تطور الاحداث ، ألغى العمل بدستور سنة 1962 ، وحل محله دستور 31 يوليو سنة 1970 ، وقد خصص بدوره ثلاثة فصول للجماعات المحليـــة (2) .

ثم الغى دستور سنة 1970 ، وحل محله الدستور الحالى الصادر بتاريخ 10 مارس سنة 1972 ، وقد وردت أحكام الجماعات المحلية فى ثلاثة فصول بالباب الثامن منـــه (3) .

واذا كان يوجد تطابق بين أحكام الجماعات فى كل من دستوري سنة 1970 وسنة 1972 ، وذلك باستثناء مسألة وحيدة : اذ يقرر دستور سنة 1972 ادخال النظام الانتخابى لمجالس الجماعات المحلية فى مجال التشريع، بينما كان دستور سنة 1970 يعتبره من المجال التنظيمى . الا أنه يوجد بعض الاختلاف بين أحكام الجماعات المحلية فى هذين الدستورين وتلك التى وردت بدستور سنة 1962 .

---

1) هى الفصول أرقام : 93 ، 94 ، و 95 .
2) هى الفصول أرقام : 86 ، 87 ، و 88 .
3) هى الفصول أرقام : 87 ، 88 ، و 89 .

ويمكن القول أن الاسس الدستورية لنظام الجماعات تتمثل فيما يلى :

أولا — انـواع الجماعـات :

نص دستور سنة 1962 صراحة على أن الجماعات المحلية بالمملكة هى العمالات والاقاليم والجماعات ، وذلك دون أن يعطى السلطة للمشرع فى انشـاء غيرهـا .

أما الدستور الحالى ، فقد خرج على القاعدة التى وردت بدستور سنة 1962 ، فلم يحدد أنواع الجماعات على سبيل الحصر ، بل اكتفى بذكـر نوعين منها هما : العمالات والاقاليم ، والجماعات الحضرية والقروية . وتـرك للمشرع الحرية فى انشاء أي نوع آخر من الجماعات المحلية .

ويعتبر النص الدستوري الحالى أكثر مرونة من سابقه ، حيث يعطى « سلطة تقديرية » للمشرع لانشاء أي جماعات محلية أخرى قد تتطلبهـا التطورات ، وذلك دون حاجة لتعديل نص الدستور .

ثانيـا — تشكيل مجالس الجماعات بالانتخاب :

تقرر الدساتير الثلاثة مبدأ تشكيل مجالس الجماعات المحلية بالانتخاب فضلا عن التزام مجالسها بالتدبير الديمقراطى لشؤونها ، وذلك كله طبقا للشروط التى يحددها القانون .

ويلاحظ أن النص الوارد بالدساتير الثلاثة لم ينص على أن تشكـل مجالس الجماعات المحلية بالانتخاب العام المباشر ، الامر الذي جعـل القانون يتبـع أسلوب الانتخاب غير المباشر لتشكيل مجالس العمـالات والاقاليم ، فى حين اتبع أسلوب الانتخاب العام المباشر لتشكيل المجالـس الحضرية والقرويـة .

ثالثـا — السلطة المختصة بانشاء والغاء الجماعات :

كان دستور سنة 1962 يقرر اختصاص المشرع بانشاء الجماعات

المحلية ، وبالتالى فقد كان المشرع أيضا هو المختص بالغاء هذه الجماعات .

وعلى عكس ما سبـــق ، جاء دستورا سنتـــى 1970 و 1972 بقاعدة جديدة ، حيث لم يقررا اختصاص المشرع بذلك ، وهو ما يعنى أن انشاء والغاء الجماعات يكون من اختصاص السلطة التنفيذية ، الامر الذي يجعلها تتمتع « بسلطة تقديرية » فى انشاء والغاء الجماعات المحلية .

والواقع أن القاعدة التى وردت بدستور سنة 1962 تمثل ضمانة دستورية للجماعات المحلية فى مواجهة السلطة التنفيذية ، فى حين أن القاعدة الواردة بدستوري سنتى 1970 و 1972 وان كانت تغفل هذه الضمانة الدستورية ، الا أنها تعد أكثر استجابة للاعتبارات العملية .

ويرى البعض (4) أن القاعدة التى وردت بدستور سنة 1962 قـــد خولفت فى العمل ، فالجماعات كانت تنشأ دائما بمرسوم ، سواء قبل دستور سنة 1962 أو بعد صدور ذلك الدستور ، ويستشهد هذا البعض بالمرسوم الملكى بقانون بتاريخ 11 ديسمبر سنة 1965 الخاص بالجماعات الحضرية والقرويـــــة .

وللالمام بملابسات ما جرى عليه العمل ، نشير الى أنه كانت قد وقعت احداث فى مدينة الدار البيضاء بتاريخ 23 مارس سنة 1965 ، الامر الذي أدى ــ فضلا عن عوامل أخرى الى اعلان حالة الاستثناء فى المملكة المغربية بتاريخ 7 يونيو سنة 1965 ، وذلك عملا بنص المادة 35 من الدستور التى تقضى بما يلـــى :

« اذا كانت حوزة التراب الوطنى مهددة أو اذا وقع من الاحداث مـــا من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية ، فيمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بمرسوم ملكى بعد استشارة رئيسيى المجلسين وتوجيه خطاب للامة . وبسبب ذلك فان له الصلاحية ــ رغم جميع النصوص المخالفة ــ

4) روسيه ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 99 .

فى اتخاذ التدابير التى يفرضها الدفاع عن حوزة التراب ورجوع المؤسسات الدستورية الى سيرها العادي » .

وهكذا يكون المرسوم بقانون الصادر بتاريخ 11 / 12 / 1965 قد صدر فى ظل تطبيق حالة الاستثناء ، فهل يمكن الاحتجاج بنص المادة 35 من الدستور لتبرير اعطاء السلطة التنفيذية حق انشاء الجماعات ، خصوصا وان حالة الاستثناء قد استمرت لمدة تزيد عن خمس سنوات حيث لم تلغ الا بتاريخ 31 / 7 / 1970 بظهير شريف كان قد سبقه ظهير آخر باصدار دستور سنة 1970 .

يرى الدكتور آمالو (5) أن اعلان حالة الاستثناء تؤدي ، من الناحية العملية ، الى وقف العمل بالدستور . وفى مجال تساؤله عن السلطات التى يتمتع بها الملك طبقا لنص المادة 35 من الدستور فى ظل حالة الاستثناء ، يقرر الدكتور آمالو أنه من الناحية القانونية لا يوجد اي قيد على سلطات الملك ، ولكن من ناحية الواقع ، يوجد بعض التقييد الذاتى Auto - limitation النابع من ضميره فقط .

ونحن نرى أن المادة 35 تحد من سلطات الملك لتكون فى اطار « التدابير التى يفرضها الدفاع عن حوزة التراب ورجوع المؤسسات الدستورية الى سيرها العادي » ، وبالتالى فان التدابير التى يرى الملك اتخاذها — خلافا لنصوص الدستور — يجب أن تكون ضرورية ولازمة للتمكين من الدفاع عن حوزة التراب وارجاع المؤسسات الدستورية الى سيرها العادي . لانه اذا كانت الضرورات تبيح المحظورات ، فان الضرورة يجب أن تقدر بقدرها أيضا . ومن ثم لا يقبل — فى راينا — القول بأن

---

5) انظر :

— Amalou Abderrahman : Droit Constitutionnel 1975, P. 286 et S.

ولمزيد من التفاصيل عن مدى التقيد بأحكام الدستور فى ظل حالة الاستثناء راجع مؤلف الدكتور مصطفى البارودى : موجز الحقوق الدستورية ، سنة 1971 صفحة 452 وما بعدها .

سلطات الملك غير مقيدة طبقا لنص المادة 35 من الدستور . اننا نرى أن سلطات الملك مقيدة بأن تكون لتحقيق هدفين : يتمثل أولهما فى الدفاع عن حوزة التراب ، بينما يتمثل الثانى فى ارجاع المؤسسات الدستورية الى سيرها العادي .

ومع ذلك ، فاننا نلاحظ ان النص واسع وفضفاض ، وانه يفتقر الى الدقة والتحديد .

ورغم كل ما سبق ، فان اعلان حالة الاستثناء لا تبرر ، فى نظرنا ، مخالفة الدستور ، واعطاء سلطة انشاء الجماعات الحضرية والقروية للسلطة التنفيذية . ذلك أن انشاء الجماعات الحضرية والقروية لا يمكن أن يدخل فى مفهوم الدفاع عن حوزة التراب وارجاع المؤسسات الدستورية الى سيرها العادي .

والدليل على ذلك يكمن فى أمرين :

الامر الاول — أن المشرع الدستوري قد أضاف حكما جديدا لنص المادة 35 فى دستور سنة 1972 (6) ، حيث يجري النص الجديد كما يلى : « . . . وبسبب ذلك تكون له الصلاحية رغم جميع النصوص المخالفة فى اتخاذ التدابير التى يفرضها الدفاع عن حوزة التراب ويقتضيها رجوع المؤسسات الدستورية الى سيرها العادى أو يقتضيها تسيير شؤون الدولة»

وهذه الاضافة لابد وان تعنى شيئا من جانب المشرع الدستوري ، لانه لا يتصور أن تكون مجرد تزيد ، لان ذلك عبث ، والمشرع الدستوري منزه عن العبث . اذن فالمشرع الدستورى يعنى اضافة حكم جديد الى نص المادة 35 وذلك حتى يعطى للسلطة التنفيذية حق ممارسة السلطات التى يقتضيها تسيير شؤون الدولة ، خصوصا وان هذه الاضافة قد حدثت بعد اعلان حالة الاستثناء وممارسة متطلباتها لمدة تزيد عن خمس سنوات .

---

6) ورد النص على حالة الاستثناء فى الفصل 35 من دستور سنة 1970 ، حيث سبق الى الاخذ بالحكم الجديد الوارد فى دستور سنة 1972 ، فأضاف عبارة « وممارسة شؤون الدولة » الى نهاية الفقرة .

الامر الثانـــى — ان نص الفصل الثالث والتسعين من دستور سنة 1962 لم يفرق بين أنواع الجماعات المحلية ، واشترط أن يكون انشاؤها جميعا بالقانون ، ومن ثم فان تصور أن اعلان حالة الاستثناء يعطى للسلطة التنفيذية الاختصاص بانشاء الجماعات المحلية ، ينبغى أن يسرى فى مواجهة كل الجماعات بدون تفرقة ، لان النص لم يفرق بينها .

الا أن ما جرى عليه العمل يخالف ذلك المنطق ، حيث جرى العمل ، وفى ظل حالة الاستثناء ، على أن يكون انشاء والغاء العمالات والاقاليم بظهير بمثابة قانون . ولا يتصور أن يدخل انشاء الجماعات (الحضرية والقروية) والغاؤها فى مجال الدفاع عن حوزة التراب ورجوع المؤسسات الدستورية الى سيرها العادي ، بينما لا يكون الامر كذلك بالنسبة للعمالات والاقاليم ، على الرغم من أهمية الاخيرة والاهتمام الملحوظ بها . اذن لا يمكن الاستثناء الى حالة الاستثناء لتبرير اختصاص السلطـــة التنفيذية بانشاء والغـــاء الجماعات الحضرية والقروية ، وبالتالى فان ذلك كان لا يتفق ونص دستور سنـــة 1962 .

والخلاصة ، انه بخصوص توضيح ما جرى عليه العمل فى انشاء والغاء الجماعات المحلية ، يجب أن نفرق بين الجماعات الحضرية والقروية من ناحية ، والعمالات والاقاليم ، من ناحية أخرى .

فقد جرى العمل دائما على أن يكون انشاء والغاء الجماعات الحضرية والقروية من اختصاص السلطة التنفيذية ، وذلك منذ استقلال المغرب وحتى وقتنا الحاضر . وهذا العمل لا يتفق ونصوص دستور سنة 1962 ، كما أن اعلان حالة الاستثناء لا تبرر الخروج على نصوص الدستور فى هذا الشأن .

بينما جرى العمل فيما يتعلق بانشاء والغاء العمالات والاقاليم على أن يكون ذلك من اختصاص المشرع ، وذلك منذ الاستقلال وحتى وقتنـــا

الحــاضـــــر (7) .

وذلك وان كان يتفق مع نصوص دستور سنة 1962 ويعد تطبيقا سليما لها ، الا انه يعد أمرا غير مطلوب فى ظل دستوري سنتى 1970 و 1972 ، وان كان يعد سلوكا محمودا ، ومرغوبا فيه .

ونلاحظ أن المشرع الدستوري المغربى قد حرص على تأكيد الطابع الديمقراطى لتشكيل ادارة مجالس الجماعات ، وذلك بتقرير مبدأ اختيــار أعضاء المجالس الجماعية بالانتخاب ، فضلا عن النص الصريح على أن تدبر هذه المجالس شؤونها تدبيرا ديمقراطيــا .

الا أننا نلاحظ أيضا أن الدساتير الثلاثة لم توفر ضمانات دستورية للجماعات فى مجالات التمتع بالشخصية المعنوية ، واختصاص مجالــس الجماعات بكل ما يهم سكان الوحدات التى تمثلها ، وتحديد موارد ماليــة خاصة بها تمكن مجالسها من القيام بالمهام المسؤولة عنها .

وفى المجال التشريعى ، صدر أول ظهير فى هذا الشأن سنة 1959 ، وهو الظهير رقم 161 — 59 — 1 بتاريخ أول سبتمبر ، بشأن انتخــاب المجالس الجماعيــة .

وبعد اجراء أول انتخابات لتشكيل مجالس الجماعات ، صدر الظهير الشريف رقم 315 — 59 — 1 بتاريخ 23 يونيو سنة 1960 بشـــأن نظام الجماعــــــات .

وقد عدل نظام الجماعات بتاريخ 30 سبتمبر سنة 1976 ، حيث صدرت الظهائر والمراسيم التالية :

— الظهير الشريف رقم 583 — 76 — 1 بشأن التنظيم الجماعى .

---

7) أنظر على سبيل المثال : ظهير بتاريخ 13 أكتوبر 1956 ، ظهير بتاريخ 2 ديسمبر سنة 1959 ، ظهير بتاريخ 12 سبتمبر سنة 1962 ، مرسوم بقانون بتاريخ 11 ديسمبر سنة 1965 ، ظهير بقانون بتاريخ 13 أغسطس سنة 1973 ، ظهير بقانون بتاريخ 14 يناير سنة 1974 ، ظهير بقانون بتاريخ 23 أبريل سنة 1975 ، وظهير بقانون بتاريخ 6 أغسطس سنة 1976 .

— الظهير الشريف رقم 584 — 76 — 1 بشأن التنظيم المالى للجماعات .

— المرسوم رقم 575 — 76 — 2 بشأن التنظيم المالى للجماعات المحلية وهيئـــاتهـــا .

— المرسم رقم 576 — 76 — 2 بشأن نظام محاسبة الجماعات المحلية وهيئـــاتهـــا .

— المرسوم رقم 577 — 76 — 2 بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعـــات .

— المرسوم رقم 578 — 76 — 2 بشأن احداث صندوق تنمية الجماعات .

وسنبين أسس التنظيم الجماعى الحالى طبقا للتشريعات السابقة ، وذلك مـــن حيث تشكيل المجالس الجماعيـــة ونظام سير العمل بهـــا ، واختصاصات هذه المجالس ، ثم الرقابة المفروضة عليها من قبل السلطـــة المركـــزيـــــة .

وهكذا ينقسم هذا الباب الى ثلاث فصول ، هى :

الفصل ا لا و ل — تشكيل المجالس الجماعية ونظام سير العمل بها .

الفصل الثانـــى — اختصاصات المجالس الجماعية .

الفصل الثالـــث — الرقابة على المجالس الجماعية .

الفصل الاول
تشكيل المجالس الجماعية
ونظام سير العمل بها

يتكون المجلس الجماعى من عدد من الاعضاء يجب أن تتوافر فيهم شروط معينة يختارون بطريق الاقتراع العام المباشر · ويجتمع المجلس فى دورات عادية واخرى استثنائية ، وذلك للمداولة فى جدول الاعمال المعد بواسطة رئيسه . كما يشكل المجلس لجانا لبحث موضوعات معينة ، تحت اشراف المجلس ورقابته .

ولتوضيح كل ذلك تفصيلا ، نقسم هذا الفصل الى مبحثين :

المبحث الاول — ونخصصه لبيان كيفية تشكيل المجالس الجماعية .

المبحث الثانى — ونخصصه لبيان نظام سير العمل بالمجالس الجماعية

المبحث الاول

تشكيل المجالس الجماعية

لا تتكون المجالس الجماعية فى المغرب من عدد متماثل من الاعضاء ، بل يختلف العدد باختلاف عدد السكان لكل جماعة .

ومن ثم تتكون المجالس الجماعية من عدد من الاعضاء يتم تحديدهم طبقا للقاعدة العامة التالية (1) :

— 9 أعضاء فى الجماعات التى يبلغ عدد سكانها 7،500 نسمة أو يقل عن هذا العدد .

— 11 عضوا فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 7501 و 12،500 نسمة .

— 15 عضوا فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 12،501 و 15،000 نسمة .

— 21 عضوا فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 15،001 و 20،000 نسمة .

— 23 عضوا فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 20،001 و 25،000 نسمة .

— 25 عضوا فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 25،001 و 50،000 نسمة .

— 31 عضوا فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 50،001 و 150،000 نسمة .

---

1) الفصل الثانى من الظهير الشريف رقم 161 — 59 — 1 الصادر بتاريخ أول شبتمبر سنة 1959 بشأن انتخاب المجالس الجماعية ، معدلا بالظهير الصادر بتاريخ9 نوفمبر سنة1962.

— 39 عضوا فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 150،001 و 400،000 نسمـــــة .

— 51 عضوا فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 400،001 فأكثر .

ونلاحظ ان المشرع المغربى وان كان قد راعى اختلاف عدد أعضــاء المجالس الجماعية باختلاف عدد سكان كل جماعة ، الا أن نسبة تمثيــل السكان ليست واحدة ، حيث يتضح من الارقام السابقة انه يتم انتخاب ممثل لكل حوالى الف من السكان فى الجماعات الصغرى، بينما يتم انتخاب ممثل لكل حوالى خمسة أو عشرة آلاف من السكان فى الجماعات الكبرى .

ومعلوم أن التشريع الفرنسى يأخذ بذات القاعدة ، حيث يتراوح عدد أعضاء المجلس البلدي بين 9 و 37 عضوا ، وذلك تبعا لاختلاف عـــدد السكان فى كل بلدية . فى حين يبلغ عدد أعضاء المجلس البلدي لمدينة ليون 61 عضوا ، ولمدينة مرسيليا 63 عضــوا (2) .

ويأخذ التشريع المصري (3) بقاعدة مغايرة فى هذا الصدد ، حيث

---

2) تختلف نسبة التمثيل فى التشريع الفرنسى عنها فى التشريع المغربى ، حيث ينص التشريع الفرنسى (المادة 16 من قانون البلديات Code de l'Administration Communale على أن يشكل المجلس البلدى من :

— 9 أعضاء فى الجماعات التى يكون عدد سكانها مائة نسمة فأقل .
— 11 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 101 الى 500 نسمة .
— 13 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 501 الى 1.500 نسمة .
— 17 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 1.501 الى 2.500 نسمة .
— 21 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 2.501 الى 3.500 نسمة .
— 23 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 3.501 الى 10.000 نسمة .
— 27 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 10.001 الى 30.000 نسمة .
— 31 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 30.001 الى 40.000 نسمة .
— 33 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 40.001 الى 50.000 نسمة .
— 35 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 50.001 الى 60.000 نسمة .
— 37 عضوا فى الجماعات التى يكون عدد سكانها من 60.001 فأكثر .

3) راجع المواد : 47 ، 59 ، و 66 من القانون رقم 52 لسنة 1975 ، الخاص بنظام الحكم المحلـــى .

وعند بحث مجلس الشعب لمشروع هذا القانون ، قدمت اقتراحات عديدة تهدف الى الاخذ بفكرة التمثيل النسبى فيما يتعلق بتحديد عدد أعضاء مجالس القرى ، الا أن المجلس لم يوافق على أى من هذه الاقتراحات .
لمزيد من التفاصيل ، راجع :
مضبطة جلسة مجلس الشعب بتاريخ 9 يونيو سنة 1975 ، صفحة 38 وما بعدها .

يحدد أعضاء المجلس القروي بستة عشر عضوا ، بغض النظر عن اختلاف سكان القرية أو القرى التى يمثلها المجلس القروي . فى حين يتكون مجلس الحى من عدد من الاعضاء يحدد على أساس تمثيل كل قسم اداري بستة أعضاء ، بينما يتكون مجلس المدينة من عدد من الاعضاء يحدد على أساس تمثيل كل قسم اداري بثمانية أعضاء ، على أن يكون عدد الاعضاء فى المدينة ذات القسم الواحد ستة عشر عضوا .

والواقع أن القاعدة المأخوذ بها فى كل من التشريعين المغربى والفرنسى تغفل تلك التى يأخذ بها التشريع المصري ، حيث أنها تكفل — الى حد ما — مراعاة التمثيل النسبى لسكان كل وحدة محلية .

ولئن كان يتم تشكيل المجالس الجماعية بالانتخاب العام المباشر ، الا أن المشرع المغربى يتطلب توافر شروط معينة للتمتع بحق الانتخاب ، وذلك فضلا عن ضرورة توافر شروط اخرى للترشيح لعضوية المجالس الجماعيــــة .

كما أنه ينص على ضمانات معينة ، وذلك بهدف كفالة حرية الانتخابات ونــزاهتهــــا .

وسنخصص المطلب الاول من هذا المبحث لبيان شروط الانتخـــاب والترشيح لعضوية المجالس الجماعية ، فى حين نخصص المطلب الثانـــى منه لبيان ضمانات الانتخـــاب .

المطلـــب الاول

شــــروط الانتخـــاب والترشيـــح

نظرا لاختلاف هذه الشروط ، سنوضح شروط تكوين هيئة الناخبين أولا ، ثم يعقب ذلك بيان شروط الترشيح لعضوية المجالس الجماعية . وذلـــك كما يلـــى :

أولا — شروط الانتخاب :

يتطلب التشريع المغربى توافر بعض الشروط للتمتع بحق انتخاب اعضاء المجالس الجماعية ، وهى شروط لا تتعارض مع مبدأ الاقتراع العام من ناحية ، كما انها تكفل مساواة المراة بالرجل من ناحية أخرى .

ويشترط فيمن يتمتع بحق الانتخاب ما يلى :

1 — أن يكون مغربى الجنسية .

2 — أن يكون بالغا من العمر احدى وعشرين سنة كاملة ، تحسب وفق التقويم الميلادي (4) .

3 — أن يكون مقيما فى دائرة نفوذ الجماعة منذ سنة على الاقل فى تاريخ وضع اللوائح الانتخابية النهائية (5) ، أو يكون مقيدا فى سجل ضرائب الجماعة وادى — لثلاث سنوات متوالية عند تاريخ وضع اللوائح الانتخابية النهائية — ضريبة أو أداء عن الاملاك الواقعة فى تراب الجماعة أو عن نشاط يزاوله فيها مع اعلانه بكيفية صريحة قبل هذا التاريخ عن رغبته فى ممارسة حقوقه الانتخابية .

---

4) ينص الفصل الرابع من ظهير سنة 1959 الخاص بانتخاب المجالس الجماعية على أن يكون الناخب بالغا من العمر احدى وعشرين سنة كاملة فى فاتح يناير من سنة وضع اللوائح الانتخابية .

وقد لاحظنا أن العمل قد جرى فى المغرب على اجراء مراجعة استثنائية للوائح الانتخابية قبل اجراء الانتخاب ، وآخر مثال لذلك ما جرى هذا العام ، حيث أجريت الانتخابات بتاريخ 12 نوفمبر سنة 1976 ، وكان قد سبقها صدور ظهير (رقم 531 — 76 — 1) بتاريخ 6 أغسطس سنة 1976 نص على اجراء مراجعة استثنائية للوائح الانتخابية وقرر تخويل المغاربة غير المسجلين فى اللوائح الانتخابية الجماعية والبالغين 21 سنة كاملة فى تاريخ حصر اللوائح الجديدة ، أن يقيدوا أنفسهم فى اللوائح المذكورة اذا توافرت الشروط الاخرى .

5) اذا كانت الجماعة تكون دائرة انتخابية واحدة ، فانه يكفى لتوافر هذا الشرط أن تكون الاقامة فى أى مكان بالجماعة .

أما اذا كانت الجماعة مقسمة الى دوائر انتخابية متعددة ، فان شرط الاقامة يجب أن يكون متوافرا فى الدائرة الانتخابية التى يراد التسجيل فى جداولها .

وهذا ما قضت به الغرفة الاولى من المجلس الاعلى فى حكمها رقم 371 ، السنة بتاريخ 17 يوليو سنة 1963 .

(منشور بمجلة القضاء والقانون — السنة السابعة — العددان 68 و 69 ، صفحة 441).

على أن يكون للناخب دائما حق الاختيار فى تقييده باللائحة الانتخابية لجماعة مسقط راسه .

ونشير الى أن كلا من التشريع المغربى والفرنسى والمصري يتطلب التمتع بالجنسية ، وهو شرط منطقى تتطلبه كل النظم المعاصرة ، وذلك باستثناء ما تناقلته وكالات الانباء مؤخرا من أن السويد قد سمحت هذا العام (1976) — ولاول مرة — للاجانب المقيمين والذين يعملون بها ، بالاشتراك فى انتخاب المجالس المحلية .

ونشير كذلك الى اتفاق كل من التشريعين المغربى والفرنسى فى اشتراط أن يكون الناخب بالغا من العمر واحدا وعشرين عاما ، بينما يشترط التشريع المصري بلوغ الناخب ثمانية عشر عاما وذلك تطبيقا لاحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 الخاص بمباشرة الحقوق السياسية . والنص المصري افضل فى نظرنا ، وذلك لانه يوسع تطبيق مبدأ الاقتراع العام من ناحية ، ويعطى للشباب فرصة المشاركة والتعبير والتدريب على الممارسة الديمقراطية من ناحية اخرى .

وقد حرم القانون المغربى — لاسباب مختلفة ، ومبررات معقولة — بعض الفئات من التقييد فى اللوائح الانتخابية للمجالس الجماعية ، هذه الفئات هى :

أ — الجنود المزاولون للخدمة العسكرية ، من جميع الدرجات .

ب — رجال الدرك والشرطة والقوات المساعدة .

ج — الاشخاص الذين فقدوا الاهلية على اثر توقيع عقوبات قضائية عليهم ، وهم :

— الاشخاص المحكوم عليهم بعقوبة عدم الاهلية الوطنية ، تطبيقا لظهير 27 مارس سنة 1958 .

— الاشخاص الذين حرموا من حق الانتخاب والترشيح بموجب حكم

قضـــائـــــى .

— الاشخـــاص المحكوم عليهم غيابيـــا .

— عديمو الاهلية (المجانين والمحجور عليهم) .

— الاشخاص الذين صدر ضدهم حكم بالافلاس ولم يرد اليهم اعتبارهم .

— الاشخاص المحكوم عليهم فى جريمة خيانـــة .

— الاشخاص المحكوم عليهم فى جريمة جنحة ماسة بالشرف والامانـــة ما لم يكن قد رد اليهم اعتبارهم (6) .

ثانيـــا — شـــروط الترشيـــح —

يشترط فيمن يرشح لعضوية المجالس الجماعية ثلاثة شروط (7) ،

---

6) وقد حددهم الفصل الخامس من ظهير سنة 1959 الخاص بانتخاب المجالس الجماعية كما يلــــــــى :

أولا — الاشخاص المحكوم عليهم بعقوبة السجن من أجل سرقة أو احتيال أو خيانة أمانة أو شهادة زور أو تزوير شهادة ، وذلك تطبيقا للفصل العاشر من ظهير سنة 1959 المتعلق بتنظيم الانتخابات .

ثانيا — الاشخاص المحكوم عليهم بعقوبة السجن من أجل رشوة أو استغلال نفـــوذ أو تبذير أموال القاصرين أو اختلاس الاموال العامة ، أو تهديد بالتشهير أو سكر علنى أو مس بالاخلاق أو قوادة أو بغاء أو تحريض القاصرين على الفجور أو متاجرة فى المخدرات .

ثالثا — الاشخاص المحكوم عليهم مع تأجيل التنفيذ فى الجنح السابقة ، بعقوبة سجـــن لمدة تفوق ثلاثة أشهر .

رابعا — الاشخاص المحكوم عليهم من أجل جنحة أخرى بأكثر من ثلاثة أشهر سجنا مـــن غير تأجيل التنفيذ أو بعقوبة سجن لمدة تفوق ستة أشهر مع تأجيل التنفيذ (باستثناء جنح عدم الحيطة والمخالفات المتصفة بالجنح ولكن لا يتوقف زجرها على اثبات سوء نية مرتكبيها ويعاقب عنها بغرامة) .

7) يتطلب التشريع الفرنسى توافر ثلاثة شروط فى المرشح أيضا ، هى :

1 — أن يكون مقيدا فى جداول الانتخاب ، وتربطه بدائرة اختصاص المجلس احـــــدى الروابط التى حددها القانون .

2 — أن يبلغ من العمر احدى وعشرين عاما (منذ سنة 1970) .

3 — الا يكون من احدى الفئات التى منع القانون ترشيحها منعا كليا (كالمحافظين) ، أو منعا جزئيا (كالعاملين باحدى البلديات ، حيث لا يجوز لهم الترشيح لعضوية مجلسها) (راجع : ريفيرو ، القانون الادارى ، صفحة 361) .

أما التشريع المصرى ، فيتطلب توافر الشروط الآتية :

1 — أن يكون بالغا من العمر 25 سنة ميلادية كاملة على الاقل يوم الانتخاب .

2 — أن يكون مقيدا فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتها ، وله محل اقامة فى نطاقهـــا .

3 — أن يجيد القراءة والكتابة .

4 — أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الالزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون .

هـــــــى :

أولا — أن يكون مقيدا فى اللائحة الانتخابية للجماعة التى سيرشح نفســه لعضويــة مجلسهــا .

ثانيــا — أن يكون قد بلغ مــن العمر خمسا وعشرين سنة كاملــة (بالتقويم الميلادي) وذلك فى اول يناير من السنة الانتخابية .

ثالثــا — الا يكون من احدى الفئات المحرومة من الترشيح .

ويمكن تقسيم حالات الحرمان الى نوعين : حرمان شامل ، وحرمان جزئــى .

ويقصد بالحرمان الشامل ، منع الفئات الخاضعة له من الترشيح فى جميــع انحاء الدولة المغربية .

والفئات التى تخضع للحرمان الشامل هــى :

— عديمو الاهلية ، وهم الاشخاص المحكوم عليهم بعقوبة عدم الاهليــة الوطنية وكذلك المجانين والمحجور عليهم .

— المتجنسون بالجنسية المغربية ، طبقا لظهير 6 سبتمبر سنة 1958 الخاص بالجنسية المغربية .

— كل من كان عضوا فى مجلس جماعى ، وأعلن عن استقالته منذ اقــل من سنة بسبب عدم تلبيته لثلاثة استدعاءات متوالية دون سبب يقبله المجلس أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام باحدى المهام المنوطة به .

— أعضاء الهيئة القضائية ، عمال العمالات والاقاليم ، الكتاب العامون للعمالات والاقاليم ، رؤساء دواوين العمال ، الباشوات ، القــواد وخلفاؤهم ، الشيوخ والمقدمون .

ويمنع هؤلاء من الترشيح فى جميع أنحاء المغرب وذلك اذا كانوا يزاولون وظائفهم فعلا ، أو كانوا قد أنهوا مزاولتها منذ اقل من ستة اشهر تحسب

ابتداء من التاريخ المحدد للاقتراع .

أما الحرمان الجزئى ، فيقصد به منع بعض الفئات من الترشيح لعضوية مجالس الجماعات التى يزاولون مهامهم فى دائرتها ، أو توقفوا عن مزاولة مهامهم فيها منذ مدة تقل عن ستة أشهر تحسب ابتداء من التاريخ المحدد للاقتراع .

والحكمة من هذا الحرمان واضحة ، حيث يقصد به عدم استغلال المراكز الوظيفية لافراد هذه الفئات فى اكتساب أصوات الناخبين أو التأثير عليهم .

وتتمثل الفئات التى تخضع للحرمان الجزئى فيما يلى :

— المحاسبون المشرفون على الاموال الجماعية .

— الموظفون الجماعيون والاعوان الذين يتقاضون كل مرتباتهم أو جزءا منها من الميزانية الجماعية .

— أصحاب الامتيازات أو مديرو أو وكلاء المصالح العمومية التى تديرها الجماعة أو تتنازل عن امتيازها أو تسلم فيها النيابة عنها أو تمدها باعانة مالية .

وفى حالة انتخاب اي من الاشخاص المنتمين للفئات السابقة لعضوية مجلس جماعى غير ذلك الذي يزاول مهامه فى دائرته ، يكون من حقه الاختيار بين الاحتفاظ بوظيفته أو عضوية المجلس الجماعى ، وذلك خلال عشرة أيام من اعلان نتائج الاقتراع .

فاذا لم يقم بالاختيار خلال تلك المدة ، يعتبر محتفظا بوظيفته ، وتسقط عنه عضوية المجلس الجماعى .

وفى مصر ، تنص المادة 75 من قانون الحكم المحلى على ما يلى : « . . . ولا يجوز لافراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات

القضائية ، الترشيح لعضوية المجالس المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظـــائفهـــم .

كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المصالح أو رؤساء الاجهزة التنفيذية فى نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منهـــا . . . »

والواقع أن التشريع المغربى يعد أفضل من التشريع المصري فى هذا الشأن ، حيث يتطلب مضى ستة أشهر قبل السماح بالترشيح لعضوية المجالس المحلية ، الامر الذي يضمن عدم استغلال هؤلاء (باستثناء أعضاء الهيئة القضائية) لمراكزهم الوظيفية فى التأثير على الانتخابات المحلية .

وينص القانون المغربى على أن ينتخب أعضاء المجالس الجماعية لمدة ست سنوات (8) ، بالاقتراع الاحادي الاسمى ، وبالاغلبية النسبية .

وفى حالة تساوي الاصوات ، يعلن فوز الاكبر سنا . ولا يأخذ التشريع المغربى بفكرة النجاح بالتزكية ، حيث يتطلب اجراء الانتخاب أيضا فى حالة وجود مرشح وحيد بالدائرة الانتخابية ، كما يشترط لنجاح هذا المرشح الوحيد حصوله على عدد من الاصوات يعادل — على الاقل — خمس أصوات ناخبى الدائـــرة .

المطلـــب الثانـــى

ضمــانـــات الانتخـــاب

أجريت انتخابات تشكيل المجالس الجماعية أربع مرات منذ الاستقلال ، وذلك فى سنوات : 1959 ، 1963 ، 1969 ، 1976 .

---

8) كانت هذه المدة أربع سنوات فى ظهير سنة 1959 ، ثم عدلت سنة 1963 لتصبح ســت سنـــــوات .
ومعلوم أن مدة عضوية المجالس البلدية فى فرنسا هى ست سنوات أيضا ، بينما يقرر التشريع المصرى أن مدة عضوية المجالس المحلية هى أربع سنوات .

وقد تمت الانتخابات الثلاثة الاولى فى ظل الضمانات القانونية التــى نص عليها الظهير الشريف الصادر سنة 1959 والخاص بانتخابات المجالس الجماعيـــة .

واستجابة للدعوة التى تطالب بمزيد من الضمانات ، للحيلولة دون تدخل الادارة وتأثيرها فى انتخابات المجالس الجماعية ، شكل بتاريخ 12 اكتوبر سنة 1976 مجلس خاص لمراقبة الانتخابات .

ومن ثم يمكــن القول بوجود ضمانات سياسية لنزاهة انتخابــات المجالس الجماعية وذلك فضلا عن الضمانات القانونية .

وفى مجال الضمانات السياسية ، ينص قرار تشكيل المجلس الخاص لمراقبة الانتخابات على أن تكون مهمته متابعة اجراء العمليات الانتخابية فى أجواء سليمة مع احتــرام وسائل المراجعة والطعن التى ينص عليهـا القـــانـــون .

ويتكــون المجلس برئاسة الملــك ، وعضوية رؤســاء الاحزاب السيــاسيــة (9) .

وقد تفرعت عن المجلس الخاص مجالس فرعية على مستوى العمالات والاقاليم ، تتكون برئاسة العامل وعضوية ممثلى الاحزاب السياسية فــى العمالات والاقاليــم .

أما الضمانات التى نص عليها القانون لكفالة حرية ونزاهة انتخابات

---

9) يتكون المجلس من رؤساء الاحزاب السياسية التالية :
- حزب الاستقلال
- الاتحاد الاشتراكى للقوات الشعبية
- الاتحاد الوطنى للقوات الشعبية
- الحركة الشعبية
- الحركة الشعبية الديمقراطية والدستورية .
- حزب التقدم والاشتراكية .
- الحزب الديمقراطى الدستورى
- الحزب الحر التقدمى .
- وحزب العمــل .

المجالس الجماعية ، فيتمثل أهمها فيما يلـــى (10) :

1 ـــ تحديد تاريخ الاقتراع بموجب مرسوم ينشر قبل تاريخ الاقتراع بخمسة وثلاثين يوما على الاقل ، الامر الذي يعنى اعطاء فرصة معقولة ومحددة التاريخ لكل من الناخبين والمرشحين .

2 ـــ يخصص رئيس اللجنة الادارية المكلفة بتلقى الترشيحات لونا لكـــل مرشح ، وذلك حسب تاريخ تلقى طلبات الترشيح . ويسهم ذلك فى تسهيل عملية الاختيار بالنسبة للناخبين الاميين ، وهم يمثلون أغلبية الناخبين خصوصا فى الباديـــة .

3 ـــ يساعد رئيس مكتب التصويت أربعة من الناخبين المقيدين فى جداول الانتخاب والذين يحسنون القراءة والكتابة ، هما الناخبان الاكبران سنا والاصغران سنا ، ويحضرون عملية الاقتراع على أن يتولى أصغرهما مهام سكرتير مكتب التصويت . ويشترط الا يقل عدد أعضاء المكتب الحاضرين عن ثلاثة ، طوال عملية التصويت .

الا أن العامل هو الذي يعين رئيس مكتب التصويت من بين الموظفين وأعوان الجماعة المحلية والمؤسسات العمومية ، أو ناخبى الجماعة الذين يحسنون القراءة والكتابـــة .

وكان من الافضل أن يعهد برئاسة لجان الانتخاب العامة ، على الاقل ، لاعضاء من الهيئة القضائية ، ضمانا للحياد وعدم التدخل فى العملية الانتخابيـــــة .

4 ـــ يبدأ الانتخاب فى الساعة الثامنة صباحا ، وينتهى فى الساعة السادسة

---

10) راجع الفصول من 17 الى 31 من ظهير أول سبتمبر سنة 1959 الخاص بانتخاب المجالس الجماعيـــة .
ونحيل الى الظهير الشريف رقم 162 ـــ 59 ـــ 1 الصادر بتاريخ 4 سبتمبر سنـــة 1959 والمتعلق بتنظيم الانتخابات ، حيث حدد هذا الظهير القواعد التى تحكم اجراء الانتخابات بصفة عامة فى المغرب ، من حيث : الدعاية الانتخابية ، التجمعـــات الانتخابيـــة ، الضمانات المقررة للمرشحين ، الجرائم الانتخابية وعقوباتها ، والاعمال الممنوع علـــى الموظفين أعوان السلطة القيام بها خلال المراحل المختلفة للانتخابات .

مساء ، ويكون التصويت سريـــا .

وفى بداية الانتخاب ، يفتح رئيس مكتب التصويت الصندوق المعـــد لوضع بطاقات التصويت ويعرضه على الناخبين الحاضرين وقتها للتأكد من خلوه من أية بطاقات ، ثم يقوم باغلاقه بقفلين مختلفين ، على أن يحتفظ بمفتاح أحدهما ويحتفظ الناخب الاكبر سنا عضو مكتب التصويت بمفتـــاح الآخـــر .

5 ــ يكون التصويت سريا ومباشرا ، وذلك بأن يقوم الناخب وراء ستار يعزله عن اللجنة والغير باختيار المرشح الذي يريده ، وذلك بوضع الورقة التى تحمل اسمه ولقبه باللون المحدد له منذ الترشيح . ثم يقوم الناخب بطيها فى داخل غـــلاف ويضعها فى صندوق الاقتـــراع بنفســـــه .

وتسلم الادارة غلافات التصويت ، ويشترط أن تكون غير شفافة وغير مصمغة ، وتحمل طابع السلطة المحلية .

6 ــ يجوز لكل مرشح طلب حضور شخص ينوب عنه ، وذلك لمراقبة عملية التصويت فى كل مكتب ، وبصفة مستمرة . كما يجوز لكل مرشح أن يعين ناخبين ينوبون عنه فى عملية فرز الاصوات .

7 ــ يجوز لكل مرشح الاطلاع على محاضر مكاتب التصويت بمقر الجماعة أو مقر الاقليم ، وذلك خلال الاربعة أيام التالية لوضع هذه المحاضر بمقار الجماعات والاقاليـــم .

8 ــ يجوز لكل ذي مصلحة الطعن أمام المحاكم فى القرارات الصادرة بصدد اعداد اللوائح الانتخابية أو تعديلها ، وكذلك فى قرارات عدم قبـــول الترشيح ، وذلك فضلا عن نتائج الانتخاب .

وكما تقول الغرفة الاولـــى بالمجلس الاعلى ، فان « الالتجاء الـــى القضاء فى نوازل الانتخابات ليست الغاية منه الفصل فى نزاع بين شخصين أو أكثر ، وانما التحقق من أن العمليات الانتخابية قد أجريت طبقا لما أراده

المشرع من صدق التصويت وحريته ، وأن هذا الالتجاء من أجل طبيعته غير موجه ضد أشخاص بل ضد اجراءات . . . الغاية منه ضمان مشروعية العمليات الاقتراعيـــة » (11) .

ويمكن التمييز بين ثلاث مراحل تمر بها العملية الانتخابية ، لكـــل منها شروط واجراءات خاصة للطعن أمام المحاكم فى القرارات والاجراءات المتخذة خلالها ، هذه المراحل هـــى (12) :

أو لا — مرحلة وضع وتعديل اللوائح الانتخابية :

يجوز لكل ناخب (كما يجوز للعامل أو الباشا أو القائد) الطعن فـــى قرارات لجنة وضع وتعديل اللوائح الانتخابية ، وذلك خلال ثمانية أيام من اعلان هذه اللوائح فى الاماكن المخصصة لذلك .

ويكون الطعن أمام حاكم الجماعة فى الجماعات القروية ، أو حاكـــم المقاطعـــة فى الجماعات الحضرية (البلديات والمراكز المستقلة) (13) .

ويقبل الطعن مجانيا ، أي بدون رسوم ، وكذلك دون التقيد باجراءات المسطـــرة (قانون المرافعات) .

ويجب الفصل فى الطعن خلال أربعين يوما من تاريخ ايداع جدول التعديل النهائى للوائح الانتخابية . ولا يجوز الطعن فى الحكم الصادر فى هذا الشأن بالاستئناف . الا انه يمكن الطعن فيه بالنقض أمام المجلس الاعلى ، وذلك طبقا للشروط والاجراءات المنصوص عليها فى الظهير المنشىء للمجلس الاعلى بتاريخ 27 سبتمبر سنة 1957 .

ويتميز تنظيم المشرع للطعن فى القرارات المتخذة خلال مرحلة وضـــع وتعديل اللوائح الانتخابية ببساطة الاجراءات وقرب المحكمة المختصة من

11) الحكم رقم 152 بتاريخ 14 ديسمبر سنة 1960 منشور بمجلة القضاء والقانون ، السنة الرابعة ، العددان 35 و 36 ، يناير وفبراير سنة 1961 ، ص 242 .

12) راجـــع :
المواد من 32 الى 41 من ظهير سنة 1959 الخاص بانتخاب المجالس الجماعية .

13) قبل التنظيم القضائى الجديد سنة 1974 ، كان يتم الطعن أمام حاكم السدد .

ذوى الشأن من ناحية ، كما يتميز بأنه مجانى ، مما يشجع المواطنين على الدفاع عن حقوقهم ، من ناحية ثانية . وذلك فضلا عن امكانية الطعن بالنقض فى الحكم الصادر من محكمة أول درجة أمام المجلس الاعلى وهو اعلى هيئة قضائية بالمغرب ، مما يوفر ضمانة فعالة ، من ناحية ثالثة .

ثانيا — مرحلة الترشيح لعضوية المجالس الجماعية :

كل مرشح ألغى قبول ترشيحه أو لم يقبل ، يمكنه أن يطعن فى القرار الصادر فى هذا الشأن أمام المحكمة الابتدائية (14) ، التى تقع الدائرة الانتخابية فى نطاق اختصاصها ، ويكون الطعن مجانيا ، على أن يقدم خلال أربعة أيام من تاريخ القرار .

وتفصل المحكمة فى هذا الطعن خلال عشرة أيام من تقديمه ، ويبلغ قرارها فورا الى المعنى بالامر ، والى رئيس اللجنة الادارية المكلفة بقبول الترشيح الذي يلتزم بتسجيل الترشيحات المعلن عن صحتها من طرف المحكمة .

ولا يجوز الطعن فى الحكم الصادر فى هذا الشأن بأي طريق من طرق الطعن .

ولئن كانت الحكمة فى النص على عدم جواز الطعن فى حكم المحكمة الابتدائية هو ضيق الوقت والرغبة فى اجراء الانتخابات فى مواعيدها . الا أن ذلك القيد محل نظر ، حيث يؤدي الى الحرمان من ضمانة قضائية هامة تتمثل فى رقابة محكمة عليا على حكم المحكمة الابتدائية ، أي الحرمان من درجة من درجات التقاضى . ولذلك نرى أن يباح الطعن بالنقض فى حكم المحكمة الابتدائية أمام المجلس الاعلى ، على أن تعدل مواعيد الترشيح ومواعيد الطعن فى حالة عدم قبول الترشيح ، بما يسمح بكفالة التقاضى على درجتين من ناحية ، واجراء الانتخابات فى مواعيدها من ناحية أخرى .

ثالثا — مرحلة اعلان نتائج انتخابات المجالس الجماعية :

14) كانت المحكمة الاقليمية هى المختصة بنظر هذا الطعن ، وذلك قبل التنظيم القضائى الجديد سنة 1974 .

يجوز للمعنى بالامر وللعامل أو الباشا أو القائد أن يطعن فى قرارات مكاتب التصويت فيما يتعلق بالعمليات الانتخابية واحصاء الاصوات واعلان نتائج الاقتراع ، وذلك أمام المحكمة الابتدائية التى يدخل محل الانتخــاب فى نطــاق اختصاصهــا .

ويتوسع المجلس الاعلى فى تحديد المقصود بالعمليات الانتخابية ، فيقرر أنه « اذا كان يتعذر رفع المنازعة فى صحة عمليات انتخابية جرت فى جماعة ما لدى المحكمة الاقليمية (الابتدائية الآن) الا بعد الاعلان عن نتائج الاقتراع من مكاتب التصويت أو المكاتب المركزية ، فان وجوه الطعن المرام بها بطلان الانتخابات كلها او بعضها يجوز أن ترتكز لا على المقررات المتخذة من طرف المكاتب المسطورة فى شأن احصاء الاصوات والاعلان عن نتائج الاقتراع فحسب ، بل حتى على كل ما من شأنه أن يسبب البطلان ولو كان خارج نشاط المكاتب السالفة كأعمال التمهيد للاقتراع أو البحث عن الشروط الواجبة فى المرشحين » (15) .

ويجب أن يكون الطعن كتابيا ، وأن يقدم خلال أربعة أيام من يــوم وضع محضر اعلان نتائج الاقتراع ، كما يجب أن تثبت بدقة ، فى دعوى الطعن ، الاسباب التى تعرض على المحكمة للبت فيهــا .

ويعين رئيس المحكمة قاضيا مقررا خلال 24 ساعة من ايداع الطعن ، حيث يجب أن يقوم هذا القاضى باطلاع الاشخاص المعنيين بالامر علــى عريضة الدعوى حالا ، ثم يتلقى ملاحظاتهم الشفوية أو الكتابية ، فى أقرب وقــــت .

ثم يقوم رئيس المحكمة بابلاغ العامل والباشا والقائد رئيس الدائرة والقائد المعنى بالامر والفريقين بتاريخ الجلسة التى سينظر فيها الطعن ،

---

15) حكم الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى ، رقم 107 ، بتاريخ 10 نوفمبر سنة 1960 . منشور بمجلة القضاء والقانون ، السنة الرابعة ، العدد 37 ،مارس 1961 ، صفحــة 341 وما بعدها .

على انه يجب أن تكون هذه الجلسة خلال اربعين يوما من تاريخ اعداد محضر اعلان نتائج الاقتراع . على انه فى حالة صدور قرار من المحكمة باقامة حجة (تقديم دليل اثبات) ، فيجب عليها أن تبت فى الطعن نهائيا فى خلال شهر يبدأ من تاريخ صدور قرار المحكمة باقامة حجة .

ويجوز للمحكمة ان تأمر باتخاذ جميع اجراءات التحقيق ، كما يمكن للفريقين أن يقدما ملاحظاتهم اما شخصيا واما بواسطة محام مقيد فى قائمة المحامين المترافعين أو مدافع مقبول أمامها .

واذا لم تفصل المحكمة فى الطعن خلال الآجال السابق الاشارة اليها ، تعتبر الدعوى مرفوضة ، وتتنازل المحكمة عن النظر فيها . وفى هذه الحالة يجوز للمعنى بالامر الطعن امام المجلس الاعلى ، وذلك خلال خمسة عشر يومـــا من انتهاء الآجال المذكورة .

أما اذا فصلت المحكمة الابتدائية فى الطعن ، فانه لا يجوز الطعن فى حكمها أمام محكمة الاستئناف ، فى حين يجوز الطعن فيه بالنقض أمام المجلس الاعلى (16) طبقا للشروط والاجراءات المقررة فى ظهير انشاء المجلس ، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ابلاغ الحكم للعامل والفريقـــين المعنيين بالامـــــر .

ويعتبر الطعن بالنقض قضية مستعجلة ، على أن تعفى من الرسوم وحقوق التنبر (الدمغـــة) والتسجيل وتدخل المحامى (17) .

---

16) يختص المجلس الاعلى بنظر الطعن فى قرارات مكاتب التصويت كمحكمة نقض فقط ، وليس كمحكمة أول درجة . فاذا قام صاحب الشأن بالطعن فى قرارات مكاتب التصويت أمام المجلس الاعلى مباشرة ، يقضى المجلس بعدم قبول الدعوى .
انظر : الحكم الادارى رقم 53 الصادر من الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بتاريـــخ 17 مارس سنة 1973
منشور بمجلة القضاء والقانون ، السنة الثانية عشرة ، العدد رقم **121** صفحة 637 .

17) يشترط المجلس الاعلى أن يقدم طلب النقض « بواسطة عريضة بامضاء محام أو مدافـــع مقبول للترافع لدى المجلس الاعلى متضمنة لوجوه الطعن » ، والا قضى بعدم قبول الطلب.
انظر : حكم الغرفة الاولى بالمجلس الاعلى ، رقم 176 ، بتاريخ 22 ديسمبر سنة 1960 .
منشور بمجلة القضاء والقانون ، السنة الرابعة ، العدد 38 ، ابريل سنـــة 1961 ، صفحـــة 397 .

وفى حالة صدور حكم بالغاء نتائج الانتخاب ، تجرى انتخابات جديدة خلال ستة اشهر من تاريخ صدور الحكم البات فى دعوى الطعن .

وقد بين الفصل 32 من ظهير انتخاب المجالس الجماعية حالات بطلان الانتخاب ، حيث نص على انه لا يمكن اعلان بطلان الانتخاب كليا أو جزئيا الا فى الحالات الآتيـــة :

أ ـــ اذا لم يجر الانتخاب حسب الكيفيات التى قررها القانون .

ب ـــ اذا لم يكن الاقتراع حرا ، أو أفسدته مناورات تدليسية .

ج ـــ اذا كان هناك مرشح أو عدة مرشحين عديمى الاهلية القانونية أو القضائيـــــة .

تلك هى أهم الضمانات التى يمكن أن تسهم فى تحقيق حرية الانتخابات ونزاهتها ، الا أنه يبقى أن نشير الى أن الضمانة الحقيقية انما تتمثل فى وعى المواطنين ونضجهم ، ومدى تمسكهم بحرية الانتخابات والذود عنها .

المبحـــث الثانـــى

نظـــام سير العمل بالمجالس الجماعيـــة

يمارس المجلس الجماعى مهامه فى جلسات تعقد خلال دورات انعقاده العادية أو الاستثنائية . ولا تكون قرارات المجلس صحيحة الا اذا صدرت بأغلبية معينة ، وبحضور عدد معين من الاعضاء .

والاصل أن يمارس المجلس مهامه بنفسه ، الا أنه يجوز له تشكيل لجان من بين أعضائه ، مهمتها دراسة المسائل التى ستعرض عليه .

كذلك يشكل المجلس مكتبا من بين أعضائه ، يتكون من رئيس وعدد من المساعدين ، ويقوم الرئيس بوضع جدول أعمال المجلس ، وذلك بمعاونة أعضـــاء المكتب .

ولتوضيح كل ذلك تفصيلا ، سنبين شروط اجتماعات وكيفية تكوين لجانه فى مطلب أول ، ثم نبين تكوين مكتب المجلس واختصاصاته فى مطلب ثـــــــان .

المطلـــب الاول

اجتمـــاعـــات المجلـــس الجماعـــى

سنبين شروط اجتماعات المجلس الجماعى وشروط اصدار قراراته ، ثم نبين كيفية تكوين لجانه واختصاصاتها ، وذلك كما يلى :

أولا ــ شروط اجتماعات المجلـــس :

يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه فى دورة عادية أربع مرات فى السنة ، وذلك خلال شهور فبراير وابريل واغسطس وأكتوبر .

ولا تتجاوز مدة كل دورة خمسة عشر يوما متوالية من أيام العمل ، الا أنه يمكن تمديد هذه المدة بقرار من العامل بناء على طلب رئيـــس المجلـــس .

كذلك يجوز أن يدعو الرئيس المجلس الجماعى لعقد دورة استثنائية ، وذلك بمبادرة منه ، أو بناء على طلب كتابى من السلطة المحلية المختصة ، أو بناء على طلب كتابى من ثلث أعضاء المجلس المزاولين لمهامهم (18) .

وفى جميع الحالات ، يجتمع المجلس بعد ثلاثة أيام من توجيه الدعوة علـــى الاقـــل .

وتحديد دورات اجتماع المجالس الجماعية بهذه الطريقة التحكميـــة محل نظر ، حيث كان ينبغى اعطاء قدر من الحرية للمجالس الجماعية فـــى

---

18) كان النظام القديم يأخذ بذات القاعدة ، الا أنه كان يتطلب أن يكون طلب عقـــد دورة استثنائية للمجلس من قبل الاعضاء بطلب موقع عليه من ثلثيـــه .

هذا الشأن ، وذلك نظرا لاتساع رقعة الاراضى المغربية واختلاف ظروفها من ناحية ، وتنوع تضاريسها ومناخها من ناحية أخرى .

كذلك لا يتفق مع استقلال المجالس الجماعية اعطاء سلطة مد دورتها العادية للعامل ، وكان الافضل أن يكون مد الدورة بقرار من المجلس ولو بأغلبية الثلثين .

وقد كان المشرع الفرنسى يأخذ بقاعدة مماثلة ، حيث كان يتطلب عقد اربع دورات عادية للمجلس البلدي فى شهور فبراير ، ومايو ، واغسطس ، ونوفمبر . الا أنه قد عدل عن ذلك منذ 31 ديسمبر سنة 1970 ، حيث أصبح المجلس البلدي يدعى لاجتماع عادي ، وجوبا ، مرة واحدة كل ثلاثة اشهر . كما يجوز دعوته لاجتماع استثنائى اذا راى رئيسه ضرورة لذلك ، كذلك يمكن للرئيس دعوة المجلس لاجتماع استثنائى بناء على طلب نصف اعضاء المجلـــــس (19) .

أما التشريع المصري فيأخذ بقاعدة تختلف عن تلك التى يأخذ بها كل من التشريعين المغربى والفرنسى (20) ، حيث يترك القانون للائحة التنفيذية تحديد مواعيد بدء دور انعقاد المجالس المحلية وانتهائها ، الا أنه يقرر كذلك أن يكون دور انعقاد المجلس المحلى عشرة اشهر على الاقل ، على أن يعقد اجتماعا عاديا مرة كل شهر على الاقل . كما يجوز دعوة المجلس لاجتماع غير عادي فى حالة الضرورة ، وذلك بناء على طلب رئيس المجلس او رئيس الوحدة المحلية أو بثلث أعضاء المجلس .

وقد تطلب التشريع المغربى ، لتكون مداولات وقرارات المجلـــس الجماعى صحيحة ، أن يتوافر شرطان : يتمثل اولهما فى أن تتم المداولات فى نطاق المسائل المدرجة بجدول الاعمال ، على أن يمنع الرئيس مناقشة

(19) انظـــر :
— شارل ديباش ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 312 .
— Jaques Moreau : administration régionale, locale et municipale, 1972, P. 13 et 14

(20) راجع المادة 99 من قانون نظام الحكم المحلى .

اي مسألة غير مدرجة بالجدول (21) . ويتمثل الشرط الثانى فى ضرورة حضور اكثر من نصف أعضاء المجلس المزاولين لمهامهم فى الجلسة ، فاذا لم يتوافر ذلك العدد ، يؤجل الاجتماع وتوجه الدعوة خلال ثلاثة أيام على الاقل من الاجتماع الاول لعقد اجتماع ثان للمجلس ، وفى هذه الحالة يشترط حضور ثلث الاعضاء المزاولين مهامهم على الاقل . فاذا لم يتوافر ذلك العدد ، توجه دعوة جديدة لاجتماع ثالث فى خلال ثلاثة أيام على الاقل من الاجتماع الثانى ، وفى هذه الحالة تكون مداولات المجلس وقراراته صحيحة مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين .

ويصدر المجلس قراراته بالاغلبية المطلقة للمصوتين ، على أن يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس اذا كان التصويت علنيا . والاصل أن يتم التصويت بالاقتراع العلنى ، الا أنه يتم بالاقتراع السري اذا طلب ذلك ثلث الاعضاء الحاضرين أو اذا تعلق الامر بتعيين أو تقديم .

وفى حالتى التعيين أو التقديم يكون قرار المجلس بالاغلبية المطلقة فى الاقتراعين الاوليين ، بينما يكون بالاغلبية النسبية فى الاقتراع الثالث .

وجلسات المجلس الجماعى عامة ، الا أنه يجوز بقرار من المجلس — دون مداولات — عقد اجتماع سري بناء على طلب الرئيس ، أو بطلب من السلطة المحلية المختصة أو ممثليها ، أو بطلب من ثلاثة من أعضاء المجلس . وفى هذه الحالة ، تحضر السلطة المحلية أو ممثلها جلسة الاجتماع السري .

وتحضر السلطة المحلية اجتماعات المجلس الجماعى ، على أن تقدم ملاحظاتها بناء على طلب رئيس المجلس .

وكذلك يجوز — بطلب من الرئيس ، أو بدعوة منه بناء على طلب

---

21) كانت السلطة المحلية هى التى لها حق الاعتراض عند مناقشة مسألة غير مدرجة فى جدول الاعمال ، وذلك فى ظل نظام سنة 1960 .
لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— Cherkaoui Abdelaziz : le Contrôle de l'Etat sur la commune, 1968, P. 38

السلطة المحلية — للموظفين المزاولين مهامهم بالمصالح الجماعية حضور جلسات المجلس عند بحث المسائل التى تدخل فى اختصاصهم ، دون الاشتراك فى التصويت عند اتخاذ القرارات .

وكان القانون القديم للمجالس الجماعية يقضى بأن يسهر الرئيس على نظام الاجتماع ، وله الحق فى أن يطرد من بين الحضور كل من يعكر صفو النظام ، الا انه قد قرر حق السلطة المحلية فى التدخل فى الامر ، فى حالة عجز الرئيس عن العمل مباشرة على احترام النظام .

اما القانون الجديد فيقرر أن الرئيس هو الذي يسهر على النظام اثناء الاجتماع وله حق طرد اي شخص من بين الحضور يخل بالنظام . كما يجوز له طلب تدخل السلطة المحلية ، اذا تعذر عليه العمل مباشرة على احترام النظام .

وأحكام القانون الجديد أفضل فى هذا الشأن ، لانها تؤكد استقلال المجلس من ناحية ، واستقلال رئيسه فى السهر على حفظ النظام أثناء الاجتماعات من ناحية أخرى .

ثانيا — لجان المجلس :

تختلف أحكام اللجان فى القانون القديم عنها فى القانون الجديد ، وتتمثل أحكام اللجان فى ظل القانون القديم فى قاعدتين (22) : تقضى القاعدة الاولى منهما بأن يكون لمجالس الجماعات التى يفوق عدد سكانها 50،000 نسمة حق تشكيل لجان دائمة لدراسة القضايا ، تمهيدا لعرضها على المجلس فى اجتماعه العام . بينما تقضى القاعدة الثانية بأن تكون رئاسة اللجان لرئيس المجلس أو نائبه ، وبمساعدة الباشا أو القائد أو ممثله .

أما القانون الجديد ، فقد اتى بأحكام مختلفة فى هذا الشأن ، حيث قرر القواعد التالية (23) :

22) انظر ، نص الفصل السادس عشر من الظهير القديم الخاص بنظام الجماعات .
23) انظر ، الفصلين 26 و 27 من الظهير الجديد الخاص بالتنظيم الجماعى

1 — حق كل مجلس فى تأليف لجان دائمة ، وذلك لدراسة المسائل التى ستعرض على المجلس فى اجتماع عام .

2 — اوجب القانون تأليف لجنتين دائمتين ، على الاقل ، بالنسبة لكل مجلس . تختص احداهما بدراسة المسائل المالية والميزانية ، وتختص الثانية بدراسة المسائل الاقتصادية والاجتماعية .

3 — يرأس كل لجنة رئيس المجلس الجماعى أو مندوبه ، ويمكن للرئيس أن يستعين بالسلطة المحلية المختصة أو ممثلها .

كذلك يعتبر رئيس اللجنة مقررا لها ، بحكم القانون .

4 — يمكن لرئيس اللجنة أن يدعو موظفى المصالح الجماعية للمشاركة فى أعمال اللجنة بصفة استشارية .

كما يمكنه أن يدعو — بواسطة السلطة المحلية — موظفى وأعوان الدولة والمؤسسات العمومية العاملين فى دائرة الجماعة لحضور اجتماعات اللجنة ، وبصفة استشارية أيضا .

وأحكام اللجان فى القانون الجديد أفضل من تلك التى تضمنها القانون القديم ، وذلك لانها اعطت الحق لكل المجالس — بغض النظر عن عدد سكان جماعاتها — فى تكوين لجان دائمة بها ، من ناحية . ولانها نصت على تشكيل لجنتين كحد ادنى بكل مجلس ، من ناحية ثانية . وكذلك لانها جعلت الاستعانة بالسلطة المحلية فى أعمال اللجان مسألة تقديرية لرئيسها ، من ناحية ثالثة .

الا أننا كنا نفضل لو أن القانون الجديد قد اخذ بأسلوب انتخاب رئيس لكل لجنة من بين اعضائها : لان ذلك اقرب الى الديمقراطية ، أولا . كما أنه يعطى الفرصة لظهور قيادات جديدة فى المجال المحلى ، ثانيا . وذلك فضلا عن تفرغ رئيس المجلس لمزاولة اختصاصاته التى أصبحت كثيرة ومتشعبة فى ظل القانون الجديد ، ثالثا .

وفى فرنسا (24) ، تنص المادة 35 من قانون البلديات على حق المجلس البلدي فى تكوين عدد من اللجان ، تكون مهمتها دراسة وتحضير المسائل التى ستعرض على المجلس كما يجوز لها أن تجتمع فيما بين دورات انعقاد المجلس .

ورئيس المجلس هو الذي يدعو اللجان للاجتماع ، ويتولى رئاسة اجتماعاتها . الا أن القانون يقضى أيضا بأن تقوم كل لجنة بانتخاب نائب للرئيس من بين أعضائها فى أول اجتماع لها يكون من حقه دعوة اللجنة للاجتماع ورئاسة اجتماعاتها فى حالة وجود عذر يمنع الرئيس من القيام بذلك .

اما فى التشريع المصري (25) ، فيتميز نظام اللجان بالسمات التالية :

أولا — يشكل كل مجلس لجانا متخصصة فى بداية كل دور انعقاد ، تكون مهمتها دراسة اختصاص المجلس .

وتحدد اللائحة الداخلية لكل مجلس أنواع اللجان ، وعدد أعضائها ، ونظام سير العمل بها .

ثانيا — أوجب القانون عرض كل الموضوعات على اللجان المتخصصة لدراستها قبل طرحها أمام المجلس ، الا أنه يجوز عرض أي موضوع أمام المجلس مباشرة فى الاحوال العاجلة .

---

24) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

— مورو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 14 .

— شابمان ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 44 وما بعدها .

— Barian Chapman : L'administration locale en France, 1955

ويقارن شابمان بين وضع اللجان فى كل من النظامين الفرنسى والانجليزى ، فيرى أن نظام اللجان فى فرنسا يختلف اختلافا جذريا عنه فى انجلترا ، حيث لا يكون للجان فى فرنسا أى اختصاص مستقل ، فالمجلس البلدى هو وحده الذى يحتكر سلطة القرار، وهو الوحيد المعترف به فى هذا الشأن .

25) أنظر : المواد 107 ، 108 ، و 109 من قانون نظام الحكم المحلى .

ثالثــا ـــ تقوم كل لجنة بانتخاب رئيس لها من بين أعضائها ، وذلك فى أول اجتماع لهـــا .

رابعـــا ـــ يجوز للجان الاستعانة بذوى الخبرة فى الموضوعات المعروضة عليها ، ويكون لهؤلاء حق الاشتراك فى الدراسات والمناقشات ، دون أن يكون لهم حق التصويـــت .

خامســـا ـــ أوجب القانون على موظفى الادارات والمصالـــح والمؤسسات التى تتصل اعمالها بالمسائل المعروضة أمام اللجنة حضور اجتماعاتها ، دون أن يكون لهم حق التصويت .

سادســـا ـــ تشكل لجنة دائمة فى كل مجلس محلى ، تتكون مـــن رؤساء لجان المجلس ، وبرئاسة رئيس المجلس .

وتختص هذه اللجنة بما يلـــى :

- اعداد جدول أعمال المجلس .
- مباشرة اختصاصات المجلس فيما بـــين أدوار انعقاده ، وذلـــك بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة ، وبشرط عرض قراراتها فى هذا الشأن على المجلس فى أول اجتماع له ليقرر ما يـــراه بشأنها .
- دراسة وابداء الرأي فى السياسة العامة للمجلس ، وفروع الموازنة والخطة والحساب الختامى ، والاسئلة والاستجوابات المقدمة من أعضاء المجلس ، والمسائل المتعلقة بالعضوية ، وكذلك أي مسألة أخرى يحيلها المجلس اليهـــا .

ويتضح لنا مما سبق أن وضع اللجان فى النظام المغربى اكثر قربا من وضع مثيلاتها فى النظام الفرنسى ، فى حين يختلف وضع اللجان فـــى النظام المصري عنه فى النظامين المغربى والفرنسى . فالنظام المصري يعطى دورا اكبر للجان ، حيث يجعل منها أداة فعالة فى دراسة ومناقشة واعداد كل المسائل التى تدخل فى اختصاص المجلس المحلى .

ونلاحظ كذلك أن اللجنة الدائمة فى النظام المصري وان كانت تقابل مكتب المجلس فى النظام المغربى ، الا أن اختصاصاتها أكثر اهمية ، ودورها أكثر فاعلية .

المطلب الثانى

مكاتب المجالس الجماعية

يقوم المجلس الجماعى ، فى أول اجتماع له ، بانتخاب هيئة مكتبه التى تتكون من رئيس ومجموعة من المساعدين ، يختلف عددهم باختلاف عدد سكان كل جماعة .

ويقوم الرئيس ، بمعاونة أعضاء المكتب ، باعداد جدول أعمال المجلس .

أولا — تشكيل مكتب المجلس :

تقوم السلطة المحلية المختصة بدعوة المجلس الجماعى للاجتماع برئاسة أكبر الاعضاء سنا ، وذلك خلال الخمسة عشر يوما التالية لتاريخ الانتخاب الاول للمجلس أو لتاريخ تجديده بالكامل .

ومع توافر النصاب القانونى لاجتماعه ، يقوم المجلس بانتخاب مكتبه الذي يتكون من رئيس وعدد من المساعدين يتراوح عددهم بين اثنين وسبعة ، وذلك تبعا لعدد سكان كل جماعة محلية (26) .

---

26) ينص الفصل الثالث من ظهير سنة 1976 الخاص بالتنظيم الجماعى على ما يلى :
« يختلف عدد المساعدين تبعا لعدد سكان الجماعة المعنية ، ويحدد فى :
— مساعدين اثنين للجماعات التى يبلغ سكانها 7.500 ويقل هذا العدد .
— ثلاثة مساعدين للجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 7.501 و 15.000 .
— أربعة مساعدين للجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 15.001 و 25.000 .
— خمسة مساعدين للجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 25.001 و 100.000 .
— ستة مساعدين للجماعات التى يبلغ عدد سكانها 100.001 و 225.000 .
— سبعة مساعدين للجماعات التى يبلغ عدد سكانها 225.000 فأكثر .
— وكان النظام القديم للجماعات المحلية يأخذ بقاعدة مختلفة فى هذا الشأن ، حيث كان =

ويتم انتخاب الرئيس ومساعديه بالاقتراع السري ، على أن يتـم انتخابهم بالاغلبية المطلقة فى الدورتين الاوليين للاقتراع ، أما فى الدورة الثالثة فيكتفى بالاغلبية النسبيـة .

وفى حالة تعادل الاصوات بين المرشحين ، يعلن انتخاب الاكبـر سنـا .

وقد نص الفصل الثانى من ظهير 30 سبتمبر سنة 1976 الخاص بالتنظيم الجماعى على عـدم جواز انتخاب بعض الفئـات كرؤساء أو مساعدين للرؤساء ، كما حظر عليهم مزاولة هذه المهام ولو بصفـة مؤقتة . وتشمل هذه الفئات (27) :

— أعـوان الغابـات .

— رؤساء ومستخدمو الادارات الماليـة .

— حراس المؤسسات العمومية والحراس الخصوصيون ، وذلك اذا كان هؤلاء الحراس محلفين بصفة قانونية ومرتدين زيـا رسميا أو حاملين شارة ظاهرة أثناء مزاولة مهامهم .

— المأجورون لرئيس المجلس (لا يكونون مساعدين له بالمجلس) .

= ينص الفصل الثانى منه على تسمية المعاونين باسم نواب ، كما كان ينص علـى اختيار نائب واحد للجماعات التى يبلغ سكانها 7.500 أو يقل عن هذا العـدد ، ونائبين للجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 7.501 و 15.000 ، وهكذا طبقـا لنتسب التوزيع السابقة . أى أن عدد النواب كان يتراوح بين واحد وستة ، وذلك تبعا لاختلاف عدد السكان .

— ونشير الى أن التشريع الفرنسى يأخذ بقاعدة مماثلة ، حيث يقوم المجلس البلـدى بانتخاب رئيس وعدد من المساعدين ، يتراوح بين واحد واثنى عشر مساعدا ، وذلك تبعا لاختلاف عدد السكان (مادة 53 من قانون البلديـات)

أما التشريع المصرى فيأخذ بقاعدة مغايرة تماما ، حيث يقوم المجلس المحلى باختيار رئيس ووكيل واحد فى مجالس القرى والاحياء والمدن والمراكز أما مجالس المحافظات، فتقوم باختيار رئيس ووكيلين (المواد 7 ، — 40 ، 48 ، 60 ، و 67 من قانـون الحكم المحلى) . وتقوم اللجنة الدائمة فى كل مجلس باعداد جدول أعماله ، وهى مكونة من الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة (مادة 109) .

27) كان الفصل الثانى من النظام القديم يضيف الى تلك الفئات فئتى رؤساء القباضـات الخصوصيـين والقبـاض .

وينتخب أعضـــاء المكتب لذات مـــدة المجلس ، أي لمدة ســـت سنوات (28) . وهى ذات القاعدة المأخوذ بها فى التشريع الفرنسى ، حيث ينتخب العمدة ومساعدوه لمدة ست سنوات أيضا .

كذلك يقوم المجلس بانتخاب من يخلف الرئيس ومساعديه فى حالـــة انقطاعهم عن العمل لاي سبب من الاسباب ، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الانقطاع اذا كان النصاب القانونى لاجتماع المجلـــس متوافرا ، أو خلال خمسة عشر يوما من اعلان نتائج الانتخابات التكميلية فى حالة عدم اكتمال النصاب القانونى لاجتماع المجلس .

ويمكن الطعن فى انتخاب الرئيس أو مساعديه ، وذلك طبقا لذات الشروط والمواعيد والاجراءات التى سبق لنا بيانها عند كلامنا عن الطعن فى نتائج انتخابات المجالس الجماعية .

ومن ناحية أخرى ، يجوز للمجلس الجماعى اقالة رئيسه بقـــرار منه ، وذلك بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس المزاولين لمهامهم . وفى هذه الحالة يعمل بقرار الاقالة من تاريخ اعلان استلام السلطة المحلية لهذا القرار ، كما يترتب على ذلك اقالة جميع المساعدين .

الا أن سلطة المجلس الجماعى مقيدة فى هذا الشأن ، حيث نص القانون على أنه لا يجوز اقالة رئيس المجلس الا بعد مضى سنتين من تاريخ انتخابه النهائى .

ولئن كان الهدف من هذا القيد هو تهيئة الظروف لتحقيق الاستقرار واعطاء الفرصة للتقييم المتأنى لاعمال الرئيس ، وهو هدف مرغوب فيه . الا أن ذلك أمر منتقد ، لانه يحد من حرية المجلس فى تغيير رئيسه اذا طرأ ما يدعو لذلك .

---

28) يأخذ التشريع المصرى بقاعدة مغايرة فى هذا الشأن ، حيث يقرر أن اختيار الرئيـــس والوكيل (باستثناء مجلس المحافظة الذى يكون له وكيلان) يتم فى أول دور الانعقـــاد ، ولمدة هذا الدور فقـــط .

وكان يمكن تحقيق هذا الهدف ، وذلك بالنص على أن تكون اقالة الرئيس بأغلبية ثلثى اعضاء المجلس مثلا ، وبذلك يمكن تهيئة الظــروف لتحقيق قدر من الاستقرار ، ولكن بوسيلة لا تتعارض مع حرية المجلس فى تغيير رئيســه .

وقد أجاز القانون وقف أو عزل رؤساء المجالس الجماعية ومساعديهم بقرار أو بمرسوم ، وذلك طبقا لشروط سنعرضها تفصيلا عند كلامنا عن الرقابة على المجالس الجماعيــة .

كذلك ينص القانون على أن توجه الاستقالة الاختيارية المقدمة مــن رئيس المجلس او مساعديه الى العامل ، وتعتبر الاستقالة مقبولة مــن تاريخ اعلان العامل عن قبولها أو بعد مرور شهر على اعادة تقديم الاستقالة برسالة مضمونة (خطاب مسجــل) .

والواقع أن هذا النص منتقد ، ذلك أنه يتنافى مع الطابع الديمقراطى لاختيار الرئيس ومساعديه ، كما أنه يتنافى مع استقلال المجلس فى مواجهة السلطــة المركزية . والمنطق يقضى ـــ فى نظرنا ـــ بأن توجــه الاستقالة للمجلس ، لانه هو الذي اختار الرئيس ومساعديه . فمن تكون له سلطــة التعيين ، يجب أن تكون له سلطة قبول الاستقالة .

ثانيــا ـــ اعداد جدول أعمال المجلس :

وفيما يتعلق باعداد جدول أعمال المجلس الجماعى ، كان الفصــل السابع من نظام سنة 1960 ينص على أن « يضع رئيس المجلس الجماعى جدول اعمال الجلسات ويطلب لهذا الغرض مساعدة السلطة المحلية . . . »

ومهما كان الموقف من تفسير ذلك النص ، ومدى ما يقرره للسلطــة

المحلية من مشاركة فى وضع جدول الاعمال . فان البعض (29) يرى — وبحق — أن السلطة المحلية كانت تقوم ، من الناحية الفعلية ، بتحديد مدى قانونية وملائمة المسائل التى تسجل فى جدول أعمال كثير من المجالس الجماعية ، وذلك اعتمادا على عاملين — يتمثل أولهما فى مستوى تكوين أعضاء غالبية المجالس بما فى ذلك الرؤساء ، حيث كان البعض منهم يعرف القراءة والكتابة بصعوبة ، بينما كان البعض الآخر لا يعرف من ذلك شيئا . ويتمثل العامل الثانى فى جهل بعض رؤساء المجالس باحتياجات السكان ، وبالتالى عدم قدرتهم على طرح الحلول الفنية لحل مشاكلهم . كل ذلك دفع الى القول بأن الباشا أو القائد هو الذي كان يقوم بوضع جدول الاعمال ، من الناحية الفعلية لكثير من المجالس الجماعية ، خصوصا فى البادية .

ثم صدر النظام الجديد للمجالس الجماعية ، فأتى بحكم مغاير فى هذا الشأن حيث نص الفصل 16 منه على أن « يضع رئيس المجلس الجماعى جدول أعمال الدورات بتعاون مع المكتب . . . » (30)

وهكذا أصبح وضع جدول الاعمال من اختصاص رئيس المجلس الجماعى بالتعاون مع أعضاء المكتب . الا انه يجوز للسلطة المحلية أن تدرج فى جدول أعمال المجلس ، المسائل الاضافية التى تعتزم عرضها عليه ، وذلك خلال ثمانية أيام من تاريخ ابلاغها بجدول الاعمال . كما أجاز القانون الجديد كذلك لكل عضو أن يقترح على الرئيس أن يدرج فى جدول الاعمال كل مسألة تدخل فى اختصاص المجلس .

---

(29) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— الدكتور سعيد بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحتى 162 و 163 .
— الدكتور عبد العزيز الشرقاوى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه صفحة 34 وما بعدها .

(30) نلفت النظر الى أن القانون القديم قد استخدم اصطلاح « جدول أعمال الجلسات » ، بينما استخدم القانون الجديد اصطلاح « جدول أعمال الدورات » .
والاصطلاح الذى استخدمه القانون الجديد هو الادق ، لان النظام المغربى بقانونيه يأخذ بأسلوب الدورات التى تمتد كل منها خمسة عشر يوما .

وفى فرنسا ، يقوم رئيس المجلس البلدي (العمدة) باعداد وتحضير المسائل التى ستعرض على المجلس لمناقشتها ، حيث تكون المبادرة منـــه غالبـــا (31) .

أما فى مصر ، فتقوم اللجنة الدائمة باعداد جدول أعمال المجلس المحلى ، وهى مشكلة برئاسة رئيس المجلس وعضوية رؤساء لجانه .

---

31) انظـــر :
— أوبى وآذر ، المؤلف السابق الاشارة اليه ، صفحة 161 .
— ريفيرو ، القانون الادارى ، سابق الاشارة اليه ، صفحة 375 .

الفصل الثاني

اختصاصات المجالس الجماعية

لما كانت المجالس الجماعية ليست الا هيئات ادارية لا مركزية ، تمارس اختصاصاتها فى مجال اقليمى محدد . لذلك ينحصر اختصاص هذه المجالس فى مجال الوظيفة الادارية فقط ، كما أن هذا الاختصاص يكون مقصورا على المسائل المحلية ، اي تلك التى تهم سكان الوحدة المحلية التى يمثلها المجلس .

وفى اطار التحديد السابق ، تتمتع المجالس الجماعية بالاختصاص العام بكل ما يتعلق بنمو الجماعات اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا .

وتقوم المجالس — بحكم تكوينها — بمهمة المداولة والتقرير ورسم السياسات ، أما مهمة التنفيذ فيعهد بها عادة لاداري فرد .

وقد كانت سلطة التنفيذ ثنائية فى ظل قانون سنة 1960 ، حيث كان يعهد الى كل من رئيس المجلس وممثل السلطة المركزية بمهمة تنفيذ قرارات المجلس ، الامر الذي أدى الى حدوث الكثير من المشاكل والتعقيدات عند تنفيذ هذه القرارات .

وقد عدل القانون الجديد عن هذا الاسلوب ، فعهد الى رئيس المجلس بمهمة تنفيذ قراراته ، وبذلك أصبح عضو التنفيذ منبثقا عن المجلس ومسؤولا أمامه ، الامر الذي يتفق مع الاتجاهات المعاصرة لنظم اللا مركزية المحلية .

وبالرغم من الاختصاصات الجديدة والكثيرة التى يقررها القانون الجديد لرؤساء المجالس الجماعية ، فقد أبقى القانون على تفرد هؤلاء بالصفة اللا مركزية فقط ، فكانوا — ولا يزالون — يعتبرون ممثلين للجماعات المحلية دون أن يعتبروا ممثلين للحكومة المركزية .

وهكذا ينقسم هذا الفصل الى مبحثين ، وذلك كما يلى :

المبحث الاول — ونخصصه لبيان اختصاصات المجالس .

المبحث الثانى — ونخصصه لبيان اختصاصات رؤساء المجالس .

المبحث الاول

اختصاصات المجالس

من المعلوم انه فى مجال تحديد اختصاصات المجالس المحلية ، يوجد اختلاف بين كل من الاسلوبين الفرنسى والانجليزي .

فالاسلوب الانجليزي ، يقوم على اساس ايراد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر ، مع اعطائها قدرا كبيرا من حرية التصرف وذلك بتخفيف الرقابة عليها .

بينما يقوم الاسلوب الفرنسى على اساس أن تختص المجالس المحلية بكل الشؤون ذات الطابع المحلى ، مع تقييد حريتها فى التصرف باخضاعها لرقابة أشد من جانب السلطة المركزية .

وقد اتبع المشرع الفرنسى هذا الاسلوب فى مجال تحديده لاختصاصات مجالس البلديات Les Communes ، حيث نصت المادة 40 من قانون البلديات على ما يلى :

« ينظم المجلس البلدي بمداولاته شؤون الجماعة » .

ويفسر الفقه الفرنسى (1) ذلك النص على انه يقرر اختصاصا عاما

1) انظر :
— دى لوباردير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 170 .
— ديتون ، صفحة 71 : (H. Detton et J. Hourtiaq : l'Administration régionale et locale de la France 1975).
— فيدل ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 704 .
— مورو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 14 .

للمجالس البلدية ، فالمجلس البلدي هو صاحب الاختصاص العام بكل ما يتعلق بالشؤون المحلية .

الا أن هذا الاختصاص العام بالشؤون المحلية ترد عليه بعض القيود ، لاسباب مختلفــــة .

فمن ناحية أولى ، يحــدد القانون ما يعتبر من الشؤون المحليــة وما لا يعتبر كذلك ، وهو تحديد قابل للتعديل والتغيير . اي أن الدولة هـــي التى تحدد فى النهاية مضمون « الشؤون المحلية » ، وبالتالى فانها تستطيع ان توسع أو تضيق من هذا المضمون .

ومن ناحية ثانية ، لا يتمتع المجلس البلدي بحرية مطلقة فى انشاء المرافق ، المحلية ، أو عدم انشائها . حيث يفرض القانون على المجلس البلدي انشاء بعض المرافق ، مثل مرافق النظافة ومرافق الحالة المدنية ومؤسسات دفن الموتى . . . الـــخ ، وهى مجموعة المرافق التى يطلق عليها اسم المرافق الاجبارية » ، فالمجلس البلدي يكون ، اذن ، ملزما بانشاء مثل هـــذه المرافـــق .

ومن ناحية ثالثة ، لا تتمتع المجالس البلدية بحرية كاملة فى انشاء المرافق العامة الاقتصادية ، نظرا لمساس ذلك بمبدأ الحرية الاقتصادية ولما يمكن أن يؤدي اليه من منافسة — غير متكافئة — للقطاع الخاص فى هذا الشأن . وقد حدثت تطورات كثيرة بهذا الصدد ، انتهت باخضاع سلطة المجالس البلدية فى انشاء المرافق العامة الاقتصادية للحلول التالية (2) :

— تتقيد البلديات — مثلها فى هذا مثل الدولة — بأن يهدف نشاطها الى تحقيق الربح . فاذا استهدفت بنشاطها تحقيق الربح ، يكون هذا النشاط

---

2) انظـــر :

— ريفيرو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 366 .

— انظر كذلك ، مؤلف فيدل فى القانون الادارى (صفحة 706 وما بعدها) حيث يقدم عرضا مفصلا لتطور موقف مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن .

غير مشـــروع .

— فى المجالات التى تستهدف مرافقها — تقليديا — تحقيق الصالح العام مثل المرافق الصحية ومرافق المساعدات الاجتماعية ، يكون انشاء المجالس البلدية لمرافق عامة فى هذه المجالات مشروعا ، حتى ولو اتخذت هذه المرافق صورة المرافق العامة التجاريـــة .

— فى خارج المجالات السابقة ، يكون انشاء المرافق الاقتصادية بواسطة المجالس البلدية مقبولا ومشروعا ، اذا كان ذلك بغرض اشباع حاجة عامة لا تستطيع المبادرة الخاصة اشباعهـــا .

وهكذا يختص المجلس البلدي فى فرنسا بكل الشؤون المحلية طبقـــا للتحديد السابق ، مع ملاحظة ان تعديلات سنة 1970 قد اجازت للمجلس أن يفوض رئيسه فى ممارسة بعض هذه الاختصاصات .

أما فى مصر (3) ، فقد كان الاصل — فى ظل دساتير سنوات 1923 ، 1956 و 1964 — هو اختصاص المجالس المحلية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، بحيث لا يخرج من نطاق هذا الاختصاص الا ما استثنى بنص صريح فى القـــانـــون .

وقد جاء دستور سنة 1971 خلوا من اي قاعدة عامة فى هذا الشأن ، حيث أحال للقانون لتحديد اختصاصات المجالس المحلية ، الامر الذي يعد تراجعا عن الاصل العام الذي كفلته الدساتير المصرية المتعاقبة .

وقد تضمن القانون الجديد للحكم المحلى المبدأ العام فى هذا الشأن ، حيث نصت مادته الثانية على أن تتولى الوحدات المحلية انشاء وادارة جميع المرافق العامة والواقعة فى دائرتها ، وذلك باستثناء :

---

3) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— الدكتور سليمان محمد الطماوى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 323 وما بعدها
— الدكتور طعيمة الجرف ، القانون الادارى ، صفحة 296 وما بعدها .
— الدكتور عادل محمود حمدى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 727 وما بعدها .

1 ـــ المرافق العامة القوميـــة .

2 ـــ المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة ، والتى يصدر باستثنائها قرار من رئيس الجمهوريـــة .

ولكن يلاحظ أن قانون الحكم المحلى الجديد قد أخذ بمبدأ جديد ، حيث ميز على مستوى كل الوحدات المحلية بين مجلسين :

المجلس الشعبى ، وهو يتكون بالانتخاب العام المباشر .

والمجلس التنفيذي ، وهو يتكون من عدد من الموظفين الذين يمثلون السلطة المركزية على مستوى الوحدة ، ورؤساء لجان المجلس الشعبى .

وقد عهد القانون للمجالس الشعبية بمهمة الاشراف والرقابة علـــى مختلف المرافق المحلية (4) ، بينما عهد الى المجالس التنفيذية بمهمة تنفيذ قرارات المجالس الشعبية فضلا عن ادارة المرافق المحلية .

وبناء على ذلك ، تظل الوحدات المحلية ذات الاختصاص العام فى انشاء وادارة المرافق المحلية ، وذلك باستثناء تلك التى تحدد بقرار مـــن رئيس الجمهـــوريـــة .

والواقع أن اعطاء سلطة تحديد المرافق المستثناة لرئيس الجمهورية أمر منتقد ، حيث كنا نفضل أن يحدد القانون تلك المرافق المستثناة ، الامر الذي يتوافر معه للوحدات المحلية ضمانة تشريعية فى مواجهة السلطـــة المـــركـــزيـــــــة .

فما هى اختصاصات المجالس الجماعية فى المملكة المغربية ؟

يأخذ التشريع المغربى بذات القاعدة العامة التى وردت بالتشريـــع الفرنسى ، سواء فى ذلك القانون القديم او القانون الجديد ، فكلاهما يقرر اختصاص المجلس الجماعى بالفصل فى كل شؤون الجماعة ، بما يضمن

4 ــ انظر : المواد 8 ، 41 ، 49 ، 61 ، و 68 من قانون الحكم المحلى .

نموها اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا .

وقد ورد النص على اختصاصات المجلس الجماعى فى الفصل 19 من ظهير سنة 1970 ، حيث قررت ما يلى :

« يفصل المجلس بمداولاته فى مسائل الجماعة ويحضر بوجه خاص الميزانية الجماعية ويصوت عليها .

ويصادق فى نطاق التشريع الجاري به العمل على حسابات السنـــة المالية المقفل حسابهـــا .

ويبدي رايه كلما استلزمت هذا الراي القوانين والانظمة أو طلبته الادارة » .

ويفسر الفقه (5) ذلك النص بأنه يعطى للمجلس الاختصاص العام بكل ما يتعلق بشؤون الجماعة . الا أن سلطة المجلس ليست مطلقة ، حيـــث كان المجلس يخضع لرقابة شديدة من السلطة المركزية .

أما ظهير سنة 1976 فقد قرر أيضا اختصاص المجالس الجماعية بكل ما يهم سكان الجماعة ، حيث قرر الفصل 30 منه ما يلى :

يفصل المجلس بمداولاته (6) فى قضايا الجماعة ويتخذ لهذه الغاية

---

5) انظـــر :
— بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة ، صفحة 166 .
— روسيه ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 124 .
— موريـــه ، مقاله السابق الاشارة اليه ، صفحة 142 .

6) نشير الى أن القانون الفرنسى يستخدم أيضا اصطلاح مداولات . Déliberations
حيث يرى جانب من الفقه أن اصطلاح مداولات يمكن أن يكون له ثلاث مدلولات :
الاول : ويعنى تبادل الرأى بين أعضاء المجلس .
الثانى : ويعنى اعلان قرار أو رأى أو رغبة من جانب المجلس .
والثالث : ويعنى اتخاذ عمل تنفيذى من جانب المجلس .
(انظر : مورو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 16) وينطبق المدلـــولان الاول والثانى على اختصاص مجلس الجماعة المغربى بالمداولة فى قضايا الجماعة ، أما المدلول الثالث ، فيحد من انطباقه على المجلس الجماعى فى المغرب ما يقرره القانون من خضوع قرارات المجلس للتصديق عليها من جانب السلطة الادارية العليا (الفصـــل 31) أو اشتراط مضى مدة معينة قبل أن تصبح بعض قراراته قابلة للتنفيـــذ (الفصل 33) ، وسنزيد هذا الامر ايضاحا عند كلامنا عن الرقابة على أعمال المجالس الجماعية .

التدابير اللازمة ليضمن للجماعة المحلية كامل نموها الاقتصادي والاجتماعى والثقافى ويستفيد من مساعدة الدولة والاشخاص المعنويين الآخرين للقيام بمهمتـــه » .

وبذلك يكون القانون الجديد قــد قرر الاختصاص العام للمجالـــس الجماعية بالشؤون المحلية ، وان كان قد قرر ايضا أن يمارس المجلس الاختصاص ببعض المسائل التى ورد ذكرها فى الفصل 30 منه . على أن ذكر هذه المسائل لا يعنى أن المجلس يختص بها على سبيل الحصر ، بل هى مجرد أمثلة ، فالمجلس يختص بها ، وبغيرها من المسائل التى تدخل فى مفهوم « الشؤون المحليـــة » .

وسنبين اختصاصات المجالس الجماعية فى مطلبين ، وذلك كمـــا يلـــــى :

المطلب الاول — ونخصصه لبيان اختصاصات المجلس الجماعى العامة ، وذلك تحت عنوان الاختصاصات الادارية .

المطلب الثانى — ونخصصه لبيان اختصاصات المجلس الجماعى فى مجال الشؤون المالية والميزانية والحساب الختامى ، وذلـــك تحت عنوان الاختصاصات المالية .

المطلـــب الاول

الاختصـــاصـــات الادارية

قرر الفصل 30 من نظام سنة 1976 مبدأ الاختصاص العــــام للمجلس الجماعى بكل ما يهم الجماعة ، الا أن هذا الفصل قرر أيضـــا اختصاص المجلس ببعض المسائل على وجه الخصوص .

وتتمثل المسائل المذكورة فى الفصل 30 فيما يلـــى :

أ و لا — شــؤون التخطيــط :

يختص المجلس الجماعى بوضع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة ، طبقا للاهداف والاتجاهات المقررة بالخطة القومية . وتحقيقا لذلك يقوم المجلس بأمريــن :

الامر الاول — يحدد المجلس برنامج تجهير الجماعة Equipement فى حدود الوسائل الخاصة بالجماعة ، والوسائل الموضوعة تحت تصرفها .

الامر الثانى — يقترح المجلس على الادارة الاعمال الواجب القيــام بها للنهوض بتنمية الجماعة ، وذلك اذا كانت هذه الاعمال تتجاوز حدود الاختصاص الجماعى ، أو تتجاوز نطاق وسائل الجماعة والوسائل الموضوعة تحت تصرفهــا .

ثا نيــا — شــؤون التنميــة :

وتتفاوت سلطات المجلس هنا ، وتختلف قوة وضعفا ، فتبدأ « بوضــع الشروط » وتنتهى بمجرد « الاطــلاع » .

وتفصيل ذلك كمــا يلــى —

— يحدد المجلس شروط القيام بأعمال التنمية التى تنجزها الجماعــة باتفاق مع الادارات العمومية او الاشخاص المعنوية التى تخضع لاحكام القانون العــام .

— يدرس المجلس مشروعات خطط التجهيز أو التنمية الخاصة بالجماعة .

— يجب أن يطلع المجلس سلفا على كل مشروع يتعين انجازه بتراب الجماعة من طرف الدولة أو أية جماعة أو مؤسسة عامة .

ثا لثــا — شــؤون الميزانيــة :

يختص المجلس بالموافقة على ميزانية الجماعة ، الا أن قرار المجلس

فى هذا الشأن لا يكون نافذا الا بعد التصديق عليه من السلطة الادارية العليا .

كذلك يختص المجلس بالمصادقة على حسابات السنة المالية المنتهية .

رابعا ـ الشؤون المالية :

يختص المجلس الجماعى بتحديد شروط المحافظة على الملك الغابوي (الغابات) واستغلاله واستثماره ، وذلك فى حدود الاختصاصات التى يخولها له القانون فى هذا الشأن .

كذلك يقرر المجلس المساهمة المالية للجماعة فى محاولات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات .

خامسا ـ انشاء وتنظيم المصالح العمومية :

يختص المجلس الجماعى بانشاء وتنظيم المصالح العمومية الجماعية وتدبير شؤونها ، وذلك بطريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة او بطرق الامتياز . الا أن قرارات المجلس فى هذا الشأن لا تكون نافذة ، الا بعد التصديق عليها من السلطة الادارية العليا وذلك طبقا لنص الفصل 31 من الظهير الخاص بالتنظيم الجماعى .

وفضلا عما سبق ، يبدي المجلس رايه فى الحالات التى تنص عليها القوانين والانظمة ، وكذلك اذا طلبت الادارة ذلك . كما يجوز للمجلس ابداء رغباته فيما يتعلق بالشؤون المحلية ، وذلك بشرط الا تكون لهذه الرغبات صبغة سياسية ، كما يجب أن تكون لها صلة بالاهداف ذات الصبغة المحلية .

ويلاحظ أن اختصاصات المجالس الجماعية السابق بيانها تخضع لقيدين : يتمثل القيد الاول فى ضرورة ممارسة المجالس لهذه الاختصاصات

طبقا للقوانين والنظم المعمول بها ، أي أن المشرع هو الذي يحدد الاطـــار العام الذي تمارس المجالس الجماعية اختصاصاتها فى ظله . بينما يتمثل القيد الثانى فيما يقرره الظهير الخاص بالتنظيم الجماعى صراحة من خضوع المجالس ــ عند ممارستها لاختصاصاتها ــ لرقابة السلطة المركزية ، تلك الرقابة التى تبدأ بمجرد عدم الاعتراض ، لتصل ذروتهـــا بالغاء قرارات المجالس ، وذلك حسبما سنفصله عند كلامنا عن أوجه الرقابة على أعمال المجالس الجماعيـــة .

ويلاحظ كذلك أن سلطة المجالس الجماعية عند ممارستها لاختصاصاتها ليست من طبيعة واحدة ، حيث تتفاوت بين اعلان الرغبة ، أو ابداء الراي أو اتخاذ القـــرار .

واذا كانت الرغبات والآراء لا تخضع لرقابة السلطة المركزية طالمـــا أنها فى حدود ما قرره ظهير التنظيم الجماعى فى هذا الشأن ، فان القرارات تخضع لرقابة السلطة المركزية ، ولكن بدرجات متفاوتة .

ومن ناحية اخرى ، يلاحظ أن جميع قرارات المجالس الجماعية لا تكون نافذة تلقائيا وبمجرد صدورها ، بل يجب التصديق عليها من طرف السلطة المركزية لتصبح نافذة ، وذلك اذا كانت تتعلق بأي من الموضوعات المنصوص عليها فى الفصل 31 من الظهير الخاص بالتنظيم الجماعى . أما اذا كانت فى موضوع غير تلك التى حددها الفصل 31 ، فيلزم لنفاذها مضى عشرين يوما من تاريخ تسليم نسخة منها للسلطة المحلية المختصة (7) ، وذلك فى حالة عدم الاعتراض عليها من قبل العامل اذا كانت باطلة أو قابلة للابطال طبقا للفصلين 35 و 36 من الظهير المذكور .

---

7) الواقع أن هذا النوع من القرارات لا يصبح قابلا للتنفيذ الا بعد مضى 35 يوما علـــى صدوره ، حيث يقوم رئيس المجلس الجماعى بتوجيه نسخة من القرارات المذكورة للسلطة المحلية المختصة خلال 15 يوما من تاريخ صدورها ، ثم ينتظر 20 يوما ــ لامكانيـــة الاعتراض عليها ــ حتى يمكنه البدء بتنفيذها .

وقد شعر المشرع المغربى بطول هذه المدة ، فأجاز للعامل تقصير مدة العشرين يوما بناء على طلب رئيس المجلس ، أو تلقائيا .

ويأخذ التشريعان الفرنسى والمصري بقاعدة مغايرة فى هذا الشأن ، حيث تعتبر قرارات المجالس البلدية فى فرنسا ، نافذة بقوة القانون ، وذلك بعد مضى خمسة عشر يوما من ايداعها لدى المحافظ أو نائبه (8) .

كذلك تنص المادة 132 من قانون الحكم المحلى فى مصر على أن « تصدر قرارات المجالس المحلية نافذة فى حدود الاختصاصات المقررة لها فى هذا القانون ولائحته التنفيذيـــة » .

ومع ذلك أجاز القانون لرئيس الوحدة المحلية المختصة ، الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس المحلى بالمخالفة للخطة أو الميزانية المعتمدة أو اذا انطوى على مخالفة للقوانين واللوائح ، وفى هذه الحالة يبدي اعتراضه باعادة القرار مشفوعا بملاحظاته والاسباب التى يبنى عليها اعتراضه ، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور القرار . فاذا أصر المجلس المحلـــى على قراره يعرض الامر على المجلس المحلـــى للمحافظة ، الـــذى يلتزم بالبث فى الامر خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفع الامر اليه ، ويكون قرار مجلس المحافظة نهائيا فى هذا الشأن .

المطلـــب الثانـــى

الاختصاصـــات المـــاليـــة

أشرنا فى المطلب السابق الى اختصاص المجلس الجماعى بالموافقة على ميزانية الجماعة ، على أن يخضع قراره فى هذا الشأن لتصديق السلطة الادارية العليـــــا .

كذلك أشرنا الى اختصاص المجلس بتقرير المساهمة فى مقـــاولات الاقتصاد المختلط ، وذلك فضلا عن اختصاصه بتحديد شروط المحافظة على

8) راجـــع :
— أوبى ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة 156 .
— ريفيرو ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحـــة 371 .

الغابات التى تملكها الجماعة ، واستغلالها واستثمارها .

ونظرا لاهمية المسائل المالية وأثرها الكبير فى مجال قيام المجالس بوظائفها ، نص التشريع المغربى على حق كل مجلس جماعى فى تشكيل اي عدد من اللجان ، الا أنه تطلب ضرورة تشكيل لجنتين بكل مجلس على الاقل ، تختص احداهما بالشؤون المالية والميزانية .

كذلك يتطلب التشريع المغربى أن يقوم رئيس المجلس الجماعى – بالاتفاق مع الاعضاء – بتعيين مقرر عام للميزانية (ومقرر مساعد ، ان اقتضى الامر) ، على أن يكون مقرر الميزانية عضوا فى لجنة الشؤون المالية .

وطبقا للفصل 12 من الظهير الشريف رقم 584 – 76 – 1 بتاريخ 30 سبتمبر سنة 1976 الخاص بالتنظيم المالى للجماعات المحلية ، يقوم المجلس الجماعى بتحضير مشروع ميزانية الجماعة (9) ويوافق عليه .

الا أن مشروع الميزانية لا يصبح نافذا الا بعد المصادقة عليه من طرف العامل بعد تأشيرة قابض المالية بالنسبة للجماعات القروية ، ومن طرف وزير الداخلية بعد تأشيرة وزير المالية بالنسبة للجماعات الحضرية .

وفى حالة رفض قابض المالية التأشير على مشروع ميزانية المجلس القروي ، يعرض المشروع على وزير المالية للتأشير عليه ، على أن يصادق عليه وزير الداخلية .

كذلك فى حالة رفض وزير المالية التأشير على مشروع المجلس

---

9) فى التشريع الفرنسى ، يقترح رئيس المجلس الميزانية ، ويوافق المجلس عليها ، ويمكن أن تخضع لتصديق السلطات الادارية العليا (مادة 174 من قانون البلديات) .
لمزيد من التفاصيل ، راجع :
– أوبى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 160 وما بعدها .
– ديباض ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 236 وما بعدها .
– وفى مصر ، تنص المادة 119 من قانون الحكم المحلى على ما يلى :
« تعد الاجهزة المالية المختصة بكل وحدة محلية مشروع موازنتها السنوية ، شاملا لايراداتها ومصروفاتها وفقا للقواعد المعمول بها فى وضع موازنة الدولة .. »

الحضري ، يعرض مشروع الميزانية على الوزير الاول للمصادقة عليه .

وتبدأ السنة المالية بالنسبة للجماعات المحلية فى أول يناير ، وتنتهى فى 31 ديسمبـــر .

واذا لم تتم المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية لاي سبب من الاسباب ، يستمر العمل طبقا لميزانية السنة السابقة فيما يتعلق بالموارد ونفقات التسيير ، وذلك بقرار من العامل بالنسبة للجماعات القروية ، وبقرار من وزير الداخلية بالنسبة للجماعات الحضرية .

على أن يحدد فى كل قرار المدة التى يتم بمقتضاها العمل طبقا لميزانية السنة السابقة ، وذلك فى انتظار المصادقة على الميزانية الجديدة .

فاذا تمت المصادقة على الميزانية طبقا للشروط السابقة ، لا يجوز تغييرها خلال السنة المالية الا باتباع تلك الشروط ، وفى الحالتين الآتيتين :

الحالة الاولى ـــ اذا تم الحصول على موارد اضافية خلال السنـــــة المالية ، فيمكن فتح اعتمادات اضافية مع مراعاة مبدأ توازن أجزاء الميزانية ، وذلك بناء على اذن خاص : يمنحه العامل ـــ بعد تأشيرة قابض المالية ـــ بالنسبة للجماعات القروية ، ويمنحه وزير الداخلية ـــ بعد تأشيرة وزيـــر المالية ـــ بالنسبة للجماعات الحضرية .

الحالة الثانية ـــ اذا كانت اعتمادات التسيير (الادارة) غير كافية ، يمكن الاذن فى تحويلات (اعتمادات) داخل الفصل الواحد ، أو من فصـــل لفصل آخـــر . واذا تعذر ذلك ، يمكن التحويل من فصل النفقات الطارئة . وذلك كله بقرار من العامل ـــ بعد تأشيرة قابض المالية ـــ بالنسبة للجماعات القروية ، وبقرار من وزير الداخلية ـــ بعد تأشيرة وزير المالية ـــ بالنسبـــة للجماعات الحضريـــة .

وتشتمل الميزانية الجماعية على جزأين :

الجزء الاول ـــ ويتضمن عمليات التسيير (الادارة) ، سواء فيمـــا

يتعلق بالمداخيل أو النفقات (الايرادات والمصروفات) .

الجزء الثانى — ويتضمن عمليات الاستثمار (المشروعات) ويمثل جميع الموارد الخاصة بالتجهيزات أو الاعداد .

كما يمكن ان تشتمل الميزانية على ميزانيات ملحقه (10) ، أو حسابات خصوصية (11) .

أما الموارد المالية للجماعات المحلية ، فقد حددها الفصل السابع عشر من الظهير الخاص بالتنظيم المالى للجماعات المحلية كما يلى :

1 — الضرائب والاداءات والوجيبات ، المأذون للجماعة فى تحصيلها طبقا للقانون .

2 — مداخيل أملاك الجماعة .

3 — المساهمات والاداءات والاجور عن الخدمات التى تقدمها الجماعة .

4 — المتحصل من الاقتراضات المأذون فيها (القروض) .

5 — أموال المساعدة والهبات والوصايا .

6 — الاعانات التى تمنحها الدولة ، أو أشخاص القانون العام الاخرى .

7 — المداخيل والموارد الاخرى ، المقررة فى القوانين والانظمة .

أما الضرائب والاداءات والوجيبات المشار اليها سابقا ، فتشمل الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، كما تشمل الرسوم (12) .

---

10) ينص الفصل الثامن من الظهير الخاص بالتنظيم المالى للجماعات المحلية على ما يلى :
« تدرج فى الميزانيات الملحقة العمليات المالية لبعض المصالح التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية والتى يهدف نشاطها بصفة أساسية الى انتاج مواد أو الى تقديم خدمات مقابل أداء أجرة » .

11) ينص الفصل التاسع من ظهير التنظيم المالى للجماعات المحلية على ما يلى :
« تشتمل الحسابات الخصوصية على ما يلى :
حسابات المبالغ المرصودة لامور خصوصية — حسابات النفقات من المبالغ المرصودة » .

12) أنظر :
الظهير الشريف رقم 121 — 60 — 1 بتاريخ 23 مارس سنة 1962 بشأن الاداءات البلدية، معدلا بالظهير رقم 199 — 63 — 1 بتاريخ 13 نوفمبر سنة 1963 .

وتشمل الضرائب المباشرة (13) : ضريبة المبانى ، وضريبة النظافة ، وضريبة المهنة (الباتانت) .

ويدخل فى موارد المجالس الجماعية القيمة الاصلية لهذه الضرائب وكذلك القيمة الاضافية (الاعشار) التى تحدد سنويا بمرسوم ، وتضاف الى حصيلة قيمتها الاصليـــة .

كذلك يدخل فى موارد الجماعات المحلية من الضرائب المباشرة ، الجزء الذي تخصصه الدولة لها من الضريبة على البنزين والمعاملات .

أما الضرائب غير المباشرة ، فتشمل : ضريبة الملاهى ، ضريبة الانارة الكهربائية ، ضريبة استهلاك الماء الصالح للشرب ، الضريبة المفروضة على محال بيع المشروبات غير الكحولية ، والضريبة المؤداة على اغلاق المحلات فى ساعة متأخرة أو فتحها مبكـــرا .

أما الرسوم ، فتشمل : الرسوم المفروضة على الاراضى غير المبنية ، الرسوم على العربات (غير السيارات) ، الرسوم على الدراجات ، الرسوم على الذبائح ولحوم الاسواق ، الرسوم على الباعة المتنقلين (الجائلين) ، والرسوم المفروضة على اقتناء الكلاب .

وقد بين الفصل الحادي والعشرين من الظهير الخاص بالتنظيم المالى للجماعات المحلية تحملات الجماعة المحلية (مصاريفها) ، فحددها بأن تشتمل علـــى :

— نفقـــات تسيير المصالـــح :

وتتضمن أجور الموظفين ، ومصاريف الصيانة وأدوات ولوازم العمل ، وكذلك اقساط القروض السنوية ، وأية أعباء مالية اخرى .

---

13) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

— Romain Silieude : Les finances Communales au Maroc, 1962, P. 27, et S.

— نفقـات الاستثمـار :

وتتضمـن مصاريف الاشغال الجديـدة ، والبنايات ، والطـرق ، والمشروعات ذات الفائدة المحلية أو تلك التى تجمع بين الفائـدة المحلية والقوميـة .

اما الفصل الثانى والعشرين من الظهير المذكور اعلاه ، فقد بـين النفقات الاجبارية للجماعات المحلية ، وسنوضح ذلك تفصيلا فى مجال كلامنا على الرقابة على الجماعات المحلية .

وفى نهاية السنة المالية ، يقوم رئيس المجلس الجماعى — بوصفه آمرا بالصرف — بحصر الحساب الختامى (الحساب الاداري) الذي يتضمن المصاريف والموارد ، ثم يعرضه على المجلس للموافقة عليه خلال الدورة العادية الاولى للمجلس ، على أن يصادق عليه العامل بالنسبة للجماعات القروية ، ووزير الداخلية بالنسبة للجماعات الحضرية .

المبحث الثانى

اختصاصات رؤساء المجالس

يختلف وضع رئيس المجلس الجماعى فى التشريع المغربى عن وضع نظيريه فى كل من التشريعين المصري والفرنسى ، فبالرغم من أخذ التشريعات الثلاثة بقاعدة واحدة فيما يتعلق بطريقة اختيار الرئيس حيث يتم اختياره بالانتخاب المباشر من بين أعضاء المجلس ، الا أن اختصاصات الرئيس متفاوتة فى التشريعات الثلاثة . وله صفة مزدوجة فى التشريع الفرنسى ، فى حين تكون له صفة واحدة فى كل من التشريعين المغربى والمصري .

ودور رئيس المجلس المحلى (المجلس الشعبى) فى التشريع المصري محدود وضئيل ، فلا يتمتع باختصاصات هامة كنظيريه الفرنسى والمغربى ، حيث يقتصر دوره على رئاسة اجتماعات المجلس . وذلك بالاضافة الـى

رئاسة اللجنة الدائمة التى تقوم باعداد جدول أعمال المجلس وتحل محله فى ممارسة اختصاصاته فيما بين أدوار الانعقاد فى حالة الضرورة ، الــى جانب بعض الاختصاصات الاخرى التى أشرنا اليها من قبل . كما يكون لرئيس المجلس الاشراف على الموظفين الذين يعملون بالمجلس ، ويمارس سلطة الرئيس بالنسبة لهــم .

ورئيس المجلس الشعبى وان كان يمثل المجلس فى علاقاته مــع مختلف الهيئات والسلطات ، الا أنه لا يعهد اليه بمهمة تنفيذ قراراته ، اي أنه لا يعتبر عضو التنفيذ للمجلس .

ان مهمة تنفيذ قرارات المجلس الشعبى فى مصر انما يعهد بها الى « لجنة تنفيذية » تشكل على مستوى الوحدة المحلية ، وهى تتكون من : رئيس معين ، وعدد من الموظفين الذين يمثلون الوزارات التى يرتبط نشاطها بمهمة المجلس ، وذلك فضلا عن رؤساء لجان المجلس الشعبى .

وبذلك يكون لرئيس المجلس الشعبى فى مصر صفة واحدة هى الصفة اللامركزية ، حيث لا يمثل السلطة المركزية على مستوى الوحدة المحلية . كما أن مهمة تنفيذ قرارات المجلس تكون من اختصاص اللجنة التنفيذية ، وهى لجنة يتكون معظم أعضائها من الموظفين برئاسة ممثل السلطة المركزية على مستوى الوحدة المحليــة .

وخلافا لما سبق ، يعطى التشريع الفرنسى لرئيس المجلس البلدي (العمدة) دورا أهم ، كما يسبغ عليه صفة مزدوجة — فهو يعتبر ممثــلا للدولة من ناحية ، كما أنه يعتبر ممثلا للمجلس البلدي من ناحية أخرى .

وبصفته ممثلا للدولة ، يقوم العمدة بالمهام التالية (14) :

---

14) انظــر :
— ديتون ، المؤلف السابق الاشارة اليه ، صفحة 81 .
— دى لوبادير ، المؤلف السابق الاشارة اليه ، صفحة 162 .
ريفيرو ، المؤلف السابق الاشارة اليه ، صفحة 374 .

— نشر وتنفيذ القوانين واللوائـــح .

— تنفيذ اجراءات الامن العـــام .

— ضابط الحالـــة المدنيـــة .

— ضابط البوليس القضائـــى .

— التصديق علـــى التوقيعات .

— الاشتراك فى مراجعة اللوائح الانتخابيـــة .

— اي عمل تقرره القوانين واللوائح ، او تكلفه به السلطة المركزية .

وعندما يقوم العمدة بالمهام السابقة ، يعتبر موظفا تابعا للحكومـــة المركزية ، فتسأل الدولة عن اعماله ، كما يخضع لاوامر ممثلى السلطـــة المركزية وتوجيهاتهم ، فضلا عن خضوعه لسلطتهم الرئاسية .

وبصفته ممثلا للمجلس البلدي ، يمارس العمدة اختصاصات مختلفة ، تختلف سلطاته فى كل منها باختلاف ما اذا كانت هذه الاختصاصات تمثـــل اختصاصات يمارسها بالتعاون مع المجلس وطبقا لقراراته ، أم أنها تمثل اختصاصات خاصة prepres يمارسها تحت رقابة المجلس وباشراف السلطة المركزيـــة (15) .

فيختص العمدة ، بالتعاون مع المجلس وطبقا لقراراته ، بما يلى :

1 — اعداد وتحضير الموضوعات التى سيناقشها المجلس ، مع ملاحظة أن المبادرة تكون من العمدة غالبـــا .

2 — رئاسة اجتماعات المجلس ، ماعدا فى حالة التصويت على الحساب الختـــامـــى .

---

15) انظـــر :
— أوبى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 160 .
— دى لوبادرير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 162 .
— ريفيرو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 375 .

3 ـ تنفيذ قرارات المجلس (16) ، ويقوم بهذه الصفة بتنفيذ الميزانيـة وابرام العقود ، وتمثيل المجلس أمام القضاء .

4 ـ المسائل التى يفوضه المجلس فى ممارستها ، وهى من اختصاص المجلس أصـلا .

وهذا الاختصاص الجديد تقرر للعمدة منذ تعديلات سنة 1970 ، حيث لم يكن يسمح للمجلس أن يفوض للعمدة ممارسة بعض اختصاصاته (17) .

بينما يختص العمدة ، تحت رقابة المجلس واشراف السلطة المركزية بمـا يـلـى :

1 ـ ممارسة مهام البوليس البلدي ، وله فى سبيل ذلك اصدار قرارات الضبط العامة أو الفرديـة .

2 ـ ادارة المرافق البلدية ، وله فى سبيل ذلك سلطة الرئيس علـى الموظفين العاملين بهذه المرافق .

3 ـ المحافظة على ممتلكات وأموال البلدية وادارتها .

4 ـ تمثيل البلدية أمام القضاء ، وفى الحياة العامة بصفة عامة .

وبذلك يتمتع رئيس المجلس المحلى (العمدة) فى التشريع الفرنسى باختصاصات هامة ، وذلك فضلا عن تميز مركزه بالازدواج الوظيفى ، حيث يعتبر ممثلا للدولة فى ذات الوقت الذي يمثل فيه المجلس البلدي .

وعلى ضوء ما سبق ، ما هو اذن مركز رئيس المجلس الجماعـى بالمغـرب ؟ وما هى اختصاصاتـه ؟

---

16) يعترض « مورو » على وصف العمدة بأنه « العضو المنفذ لقرارات المجلس البلـدى » ويرى ـ بحق ـ وصفه بأنه « رئيس الادارة البلدية » ، وذلك على أسـاس أن دور العمدة يتجاوز مجرد تنفيذ قرارات المجلس البلدى .
راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 19 .

17) لمزيد من التفاصيل عن الوضع قبل سنة 1970 ، راجع مؤلف شابمان ، سابق الاشارة اليـه ، صفحة 45 .

لئن كانت صفة رئيس المجلس الجماعى لم تتغير فى ظل نظام سنــة 1976 عنها فى ظل نظام سنة 1970 ، حيث يتمتع بصفة واحدة هــى الصفة اللامركزية ، وذلك دون أن يكون ممثلا للسلطة المركزية فى دائرة الجماعة التى يراس مجلسها . فان دور رئيس المجلس الجماعى يختلف الآن عنه فى ظل النظام السابق ، فقد أصبحت اختصاصات الرئيس أوسع واهم ، وان كان يحد من فاعليتها بواسطة الرقابة الشديدة المفروضة عليه من قبل السلطة المركزيـــــة .

وسنبين الطبيعة القانونية لمركز رؤساء المجالس فى مطلب أول ، ثم نبين اختصاصاتهم المختلفة فى مطلب ثان .

المطلـب الاول

المركــز القانونـــى لرؤســاء المجالــس

أشرنا فيما سبق الى أن التشريع المصري لا يضفى على رئيس المجلس الشعبى الا صفة واحدة ، وهى الصفة اللامركزية ، حيث يعتبر ممثلا للمجلس الشعبى ، دون أن يكون ممثلا للسلطة المركزية .

كذلك أوضحنا أن رئيس المجلس البلدي فى فرنسا (العمدة) ، يتمتع بصفة مزدوجة : حيث يعتبر ممثلا للمجلس البلدي من ناحية ، كما يعتبر ممثلا للسلطة المركزية ، من ناحية أخرى .

وفى المغرب ، يلتقى التشريع المغربى مع التشريع المصري فى هــذا الشأن ، ويختلفان معا عن التشريع الفرنسى .

واذا كانت صفة رئيس المجلس الجماعى اللامركزية وعدم تمثيلــه للسلطة المركزية يعد أمرا لاخلاف عليه فى ظل نظام سنة 1960 .

ولئن كنا نرى ذلك أيضا فى ظل النظام الجديد ، الا أن الامر يحتاج الى بعض التوضيــح .

فقد وسع النظام الجديد من اختصاصات رئيس المجلس الجماعى ، وجعله الوحيد المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس ، وذلك فضلا عـــن اختصاصاته الجديدة فى المجالات الادارية والمالية والقضائية والحالـــة المدنية والشرطة الاداريـــة .

وما يحتاج الى توضيح هو نص الفصل الخامس من ظهير سنة 1976 الخاص بالتنظيم الجماعى ، حيث يقضى بما يلـــى :

« يمارس رؤساء المجالس الجماعية الاختصاصات المخولة اياهـــم بظهيرنا الشريف هذا بمجرد ما يصبح انتخابهم نهائيا ، ويتسلم كل رئيس ظهيرا شريفا من جنابنا المؤيد بالله يبرز الثقة التى وضعناها فيه ويتضمن توصياتنـــا اليـــه » .

ويثير هذا النص السؤال التالى : هل يعتبر صدور الظهير المشار اليه فى المادة السابقة تعيينا لرئيس المجلس ؟

الاجابة على ذلك بالنفى ، حيث لا يعد صدور مثل ذلك الظهير تعيينا لرئيس المجلس ، كما أنه لا يؤدى — فى رأينا الى اعتبار رئيس المجلس ممثلا للسلطة المركزية فى دائرة المجلس ، وذلك للاسباب التالية :

أولا — يمارس رؤساء المجالس الجماعية اختصاصاتهم « بمجرد ما يصبح انتخابهم نهائيا » ، وذلك بصريح نص الفصل الخامس من الظهير المذكور . ولو كانت المسألة تتعلق بتعيين هؤلاء الرؤساء ، لاقتضى الامر عدم ممارستهم لاختصاصاتهم الا بعد صدور الظهير المشار اليه فى نص الفصل الخامس .

ثانيـــا — يحدد الفصل الخامس بصريح العبارة أن الظهير الذي يسلم لرئيس كل مجلس انما « يبرز الثقة » ويتضمن « التوصيات » ، اذن هو لا يتضمن تعيين رئيس المجلس ، لان رئيس المجلس انما يعين بالانتخاب بواسطة أعضاء المجلس الجماعى .

ثالثــا ــ ما ورد بالفصل الرابع والاربعين من ظهير سنة 1976 فى مجال تحديد اختصاصات السلطة المحلية فى دائرة نفوذ الجماعة ، حيث يفهم منه أن هذه السلطة هى التى تمثل السلطة المركزية ، فيجعلها مختصة بالمحافظة على النظام والامن العام بتراب الجماعة ، وذلك فضلا عن اختصاصات أخرى سنوضحها فى موضع آخر من هذا البحــــث ؟

وصفوة القول أننا نرى أن مركز رئيس المجلس الجماعى لم يتغير ، فلا يزال عضوا لا مركزيا ، يمثل المجلس الجماعى وينفذ قراراته ، وذلــك دون أن يصبح ممثلا للسلطة المركزية فى دائرة الجماعة .

ومن ناحية اخرى ، أجاز ظهير سنة 1976 لرئيس المجلس الجماعى أن يفوض ــ بقرار منه ــ بعض اختصاصاته الى مساعد أو أكثر مــن مساعديه . فاذا اعاق هؤلاء عائق ، يمكنه أن يفوض بعض اختصاصاته الى عضو أو أكثر من اعضاء المجلس .

وفى جميع الحالات ، يشترط القانون نشر قرارات التفويض فى الصحف، أو ابلاغها الى علم الافراد بجميع الوسائل الملائمة .

ونلاحظ أن ظهير سنة 1976 (وكذلك ظهير سنة 1960) ، لم يتضمن ما يشير الى امكانية تفويض المجلس الجماعى بعض اختصاصات لرئيسه ، فهل يصح ذلك التفويض اذا حدث ؟

نرى ان المجلس الجماعى لا يمكنه تفويض اختصاصاته ــ كلهــا أو بعضها ــ لرئيسه واذا حدث ذلك التفويض يكون غير صحيح . وذلك لسببيـــــن :

السبــب الاول :

ويتمثل فى أن التفويض لا يكون الا بنص صريح ، وهذا ما يتضح من موقف المشرع المغربى ، حيث أورد نصا صريحا عندما أراد الترخيص لرئيس

المجلس فى تفويض بعض اختصاصاته .

ولما كان المشرع لم يرخص للمجلس بتفويض بعض اختصاصاته لرئيسه ، حيث لم يورد نصا صريحا فى هذا الشأن ، لذلك يكون مثل ذلك التفويض — ان حدث — غيرصحيح ، ولا يتفق مع القانون .

السبب الثانى :

ويتمثل فيما هو معروف من أن التشريع الفرنسى يعتبر احد المصادر الرئيسية التى اخذ عنها المشرع المغربى فى هذا الشأن . ومن المعروف ان الفقه والقضاء فى فرنسا كانا متفقين على عدم جواز تفويض المجلس البلدي أيا من اختصاصاته لرئيسه (18) ، ولم يبيحا ذلك الا بعد تعديلات 31 ديسمبر سنة 1970 التى اجازت ذلك صراحة .

ومن ناحية اخرى ، ينص ظهير سنة 1976 على أنه فى حالة تغيب الرئيس أو وجود مانع يحول دون قيامه باختصاصاته ، ينوب عنه مؤقتا :

— أحد مساعديه ، وذلك حسب ترتيب مساعديه فى اكتساب عضوية المجلس .

— فاذا لم يوجد مساعد ، ينوب عن الرئيس مؤقتا احد أعضاء المجلس ، بقرار من المجلس .

— فاذا لم يتيسر ذلك ، يختار من ينوب عن الرئيس حسب ترتيب الجدول المحدد بأقدم تاريخ للانتخاب ، أو بأكبر عدد من الاصوات المحصل عليها فى حالة التساوي فى أقدمية الانتخاب ، أو بأكبر السن عند التساوي فى الاقدمية وعدد الاصوات .

18» لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— دى لوبادير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 163 .
— فيدل ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 714 .

المطلب الثاني

الاختصاصات المختلفة لرؤساء المجالس

تختلف اختصاصات رئيس المجلس الجماعى فى ظل ظهير سنة 1960 عنها فى ظل ظهير سنة 1976 ، حيث وسع الظهير الاخير من هذه الاختصاصات من ناحية ، كما زاد من مجالاتها من ناحية اخرى .

وطبقا للتنظيم الجماعى القديم ، كانت تتمثل اختصاصات رئيس المجلس الجماعى فيما يلى :

1 — رئاسة جلسات المجلس الجماعى ، على أنه كان لا يترأس الجلسة التى يناقش المجلس خلالها الحساب الاداري (الحساب الختامى) .

2 — تنفيذ قرارات المجلس الجماعى (19) وان كان الباشا أو القائد يشترك معه فى تنفيذ بعض القرارات (20) .

---

19) يشير الفقه الى أن رئيس المجلس الجماعى لم يكن هو وحده المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس ، حيث كان يشاركه الباشا أو القائد فى القيام بهذه المهمة . مما يعنى ثنائية السلطة المسؤولة عن تنفيذ قرارات المجلس الجماعى ، الامر الذى أدى الى عديد من المشاكل والتعقيدات عند تنفيذ قرارات المجلس ، فضلا عن قيام الباشا أو القائد — من الناحية الفعلية — بتنفيذ معظم قرارات المجلس ، بل وانفرادهم بهذه المهمة فى كثير من الجماعات القروية .

لمزيد من التفاصيل ، راجع :

— بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 179 وما بعدها .
— ادريس بصرى : رجل السلطة ، 1975 ، صفحة 47 وما بعدها .
— روسيه : مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 127 وما بعدها .
— موريه : مقاله السابق الاشارة اليه ، صفحة 145 وما بعدها .

20» تتمثل أهم اختصاصات الباشا أو القائد فيما يلى :

1 — احداث الضرائب والاداءات ، وذلك فى نطاق القوانين والمراسيم ، وبعد موافقة المجلس الجماعى .
2 — نشر الظهائر والمراسيم وتطبيقها .
3 — المحافظة على النظام بتراب الجماعة ، وذلك بقصد السهر على حسن الاستقرار والامن والصحة العامة .
4 — القيام بمهام ضابط الحالة المدنية .
5 — القيام بالمهام الخصوصية المخولة اليه بمقتضى القوانين والمراسيم .
6 — تنظيم تجول الباعة ، ومنع المعاملات فى الساحات العمومية ، ومنع ترويج البضائع بطرق غير مشروعة .
7 — تحديد شروط بيع المواد الغذائية والمنتجات الضرورية .

— ولمزيد من التفاصيل عن اختصاصات رجال السلطة المحلية بصفة عامة ، راجع مؤلف ادريس البصرى ، سابق الاشارة اليه ، صفحة 25 وما بعدها .

3 ــ تنفيذ الميزانية ، ووضع الحساب الختامى للسنة المالية .

4 ــ المحافظة على أملاك الجماعة وتسييرها .

5 ــ تمثيل الجماعة لدى المحاكم .

6 ــ يقوم طبقا لقرارات المجلس ــ بعمليات الكراء والبيع والشراء والمعاوضة والقسمة ، ويقبل الهبات والوصايا ، ويبرم العقود ، ويعقد صفقات الاشغال وأداء الخدمات .

وقد نص الفصل الحادي والاربعين من ظهير سنة 1960 على أنه يمكن أن تفوض اختصاصات الباشا أو القائد الى رئيس المجلس الجماعى بظهير شريف ، وذلك فى المجالات التالية :

ــ نشر الظهائر الشريفة والانظمة وتطبيقها .

ــ مهام ضابط الحالة المدنية .

ــ المهام الخصوصية المخولة بمقتضى القانون .

أما ظهير 30 سبتمبر 1976 ، فقد وسع من اختصاصات رئيس المجلس الجماعى ، فأعطاه اختصاصات فى مجالات جديدة لم يكن يتمتع بها فى ظل النظام السابق ، وتفصيل ذلك كما يلى :

أولا ــ الشؤون الادارية :

يتولى الرئيس رئاسة جلسات المجلس الجماعى ، سواء فى دوراته العادية أو الاستثنائية الا أنه فى حالة دراسة الحساب الادارى (الحساب الختامى للسنة المالية) ، يحضر الرئيس الجلسة ، ثم ينسحب وقت التصويت .

ويتولى رئاسة الجلسة أحد أعضاء المجلس بقرار من المجلس ، وبشرط الا يكون من بين أعضاء مكتب المجلس .

كذلك يتولى الرئيس رئاسة لجان المجلس ، على أنه يجوز أن يعين

مندوبا يرأس أيا من اللجان نيابة عنـــه .

ومن ناحية أخرى ، يمثل الرئيس الجماعة فى جميع أعمال الحياة المدنية والادارية ، وذلك طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها .

كما يقوم الرئيس بتنفيذ قرارات المجلس ، على أن يتخذ التدابير اللازمة لهذا الغرض ، ويسهر على مراقبة تنفيذهـــا .

ولمعاونة رئيس المجلس ولتسهيل القيام بمهامه ، أباح له القانـــون أن يعين — بالاتفاق مع أعضاء المجلس — كاتبا أو عدة كتاب ، يعهد اليهم بمهمة تحرير محاضر جلسات المجلس وحفظها .

كذلك يعين الرئيس — بالاتفاق مع أعضاء المجلس أيضا — مقررا عاما للميزانية (ومقررا مساعدا ان اقتضى الامر) ، يكون مكلفا بأن يقدم للمجلس التقديرات المالية والحسابات الادارية .

كذلك يختص رئيس المجلس بتسيير المصالح الجماعية ، ويمارس سلطة الرئيس على العاملين بها ، كما يكون له سلطة تعيينهم وفصلهم من وظائفهم وذلك طبقا للنظام الاساسى للوظيفة العمومية وللمرسوم المتعلق بالاحكام الخاصة بهؤلاء الموظفين .

وفضلا عن ذلك ، يعين الرئيس « الاعوان المؤقتين والمياومـــين والعرضين » ، ويدير شؤونهم .

ثانيـــا — شؤون الامـــن والنظـــام :

يجوز لرئيس المجلس الجماعى أن يتولى تلقائيا — وعلى نفقة المعنيين بالامر — العمل على تنفيذ جميع التدابير التى تهدف الى استتباب الامن أو ضمان سلامـــة المرور والمحافظة علـــى الصحة العموميـــة الداخلة فى اختصاصاته ، وذلك طبق الشروط التى يحددها مرسوم يصدر فى هـــذا الشـــــأن .

وقد عهد النظام الجديد لرئيس المجلس الجماعى ، لاول مرة ، القيام بمهام ضابط الحالة المدنية ، كما اجاز له تفويض اختصاصه فى هذا الشأن الى موظفى المصالح الجماعية بقرار منه ، وذلك طبقا للشروط المحددة فى ظهير 8 مارس سنة 1950 الخاص بتمديد نظام الحالة المدنية المحدث بظهير 4 سبتمبر سنة 1915 .

ثالثا — شؤون الشرطة الادارية :

نقل النظام الجديد السلطات المخولة للباشا والقائد فى مجال الشرطة الادارية الجماعية وكذا المهام الخاصة المسندة اليهما بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية ، الى رئيس المجلس الجماعى ، على أن يمارسها بقرارات تنظيمية أو باتخاذ تدابير فردية تتمثل فى الامر أو المنع أو الاذن ، وذلك تحت رقابة الادارة العليا .

وقد بقيت للسلطة المحلية مهمة تمثيل السلطة المركزية فى دائرة الجماعة ، حيث يعهد اليها بمهمة ضابط الشرطة القضائية ، كما تبقى مختصة بالمحافظة على النظام والامن العام ، وذلك فضلا عن احتفاظها بالاختصاصات التى تخولها لها القوانين والنظم فى كثير من المجالات التى بينها الفصل 44 من ظهير سنة 1976 على سبيل الحصر (21) .

---

21) حدد الفصل 44 من ظهير 30 سبتمبر سنة 1976 هذه الميادين كما يلى :

1 — الحق فى تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة .
2 — النقابات المهنية
3 — الانتخابات .
4 — تسخير الاشخاص والممتلكات .
5 — التنظيم العام للبلاد فى حالة الحرب .
6 — شرطة الصيد البرى .
7 — تنظيم استقلال المقاطع .
8 — تنظيم محاكم الجماعات والمقاطعات .
9 — جوازات السفر .
10 — الاكراه البدنى .
11 — زجر السكر العلنى .
12 — تنظيم الاتجار فى المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول .
13 — مراقبة الاسطوانات وغيرها من التسجيلات الفونوغرافية .
14 — الاشهار بواسطة الاعلانات واللوحات والاعلامات والاشمارات .
15 — مراقبة الاثمان . =

رابعـــا ــ الشـــؤون القضائيـــة :

يمثل رئيس المجلس الجماعى الجماعة أمام المحاكم ، الا أنه لا يجوز له ــ ما لم ينص القانون على غير ذلك ــ اقامة دعوى لدى المحاكم أو الدفاع فى الدعوى أو طلب الاستئناف الا بقرار من المجلس الجماعى .

وخلافا لذلك ، يجوز لرئيس الجماعة :

ــ اقامة دعاوي الحيازة ، أو الدفاع فى هذه الدعاوي .

ــ القيام بكل الاعمال التحفظية ، أو الموقفة لسقوط الحق .

ــ الدفاع عن التعرضات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتحصيل ديـــون الجمـــاعـــــة .

ــ تقديم أي طلب لدى محكمة الاستعجال ، وتتبع القضية عند استئناف الاحكام التى يصدرها قاضى الاستعجال ، واستئناف هذه الاحكام .

وفى مجال الشؤون المالية والميزانية ، يقوم رئيس المجلس ، طبقا لقرارات المجلس ، بما يلـــى :

1 ــ تنفيذ الميزانية ووضع الحسابات الادارية .

2 ــ القيام بالمحافظة على ممتلكات الجماعة ، وادارة شؤونها .

3 ــ انجاز أعمال الكراء والبيع والاقتضاء ، وابرام صفقات الاشغـــال والادوات ، وتقديم الخدمات ، وقبول الهبات والوصايا .

= 16 ــ المهـــن الحـــرة .
17 ــ التشريع الخاص بالشغل ولاسيما النزاعات الاجتماعية .
18 ــ هجـــرة الشغالين .
19 ــ الوقاية من الامراض العقلية وعلاجها .
20 ــ الملك العائلـــى .
21 ــ الخدمة المسكرية الاجباريـــة .
22 ــ تنظيم استيراد المتفجرات وترويجها وبيعها وايداعها ومراقبتها واستعمالها .
23 ــ تنظيم استيراد الاسلحة والذخائر وترويجها وحملها وايداعها وبيعها ومراقبتهـــا واستعمالهـــا .

خامســا ــ شــؤون الانتخابــات :

طبقــا لمقتضيات ظهير سنــة 1959 الخاص بانتخاب المجالــس الجماعية (22) ، تقوم لجنة ادارية برئاسة رئيس السلطة الادارية المحلية بوضع لائحة الناخبين بكل جماعة .

الا أن لجنة المراجعة السنوية للوائح الانتخابية تكون برئاسة رئيس المجلس الجماعى (أو نائبه) ، وهى تجتمع سنويا ، (فى الاسبوع الاول من شهر يناير) لاعداد جداول تعديل اللوائح الانتخابية للجماعة بما يتفق والتغيرات التى طرأت خلال السنة المنتهية .

كذلك يقوم رئيس المجلس الجماعى (أو نائبه) برئاسة « لجنــة الحكم » التى عهد القانون اليها بمهمة النظر فى الشكاوي التى تتعلق بتعديل اللوائح الانتخابية للجماعــة .

وبذلك يلعب رئيس المجلس الجماعى دورا رئيسيا ، سواء فى مجال اعداد اللوائح الانتخابية ، أو تعديلهــا .

---

22) راجع الفصول من 9 الى 12 من ظهير رقم 161 ــ 59 ــ 1 لسنة 1959 ، الخــاص بانتخاب المجالس الجماعية

الفصـــل الثالـــث

الرقابـــة علـــى المجالس الجماعيـــة

لا تتمتع المجالس الجماعية بسلطات مطلقة فى ممارسة اختصاصاتها ، بل تخضع لقيدين : يتمثل أولهما فى تحديد نطاق اختصاصها المكانى حيث لا يمارس المجلس اختصاصاته الا فى نطاق دائرة الوحدة المحلية التى يمثلها . ويتمثل القيد الثانى فى أن المجلس لا تكون له أية اختصاصات ، خارج مجال المسائل الادارية المحددة لـــــه .

وتخضع المجالس الجماعية لرقابة متعددة وهى بصدد ممارستهـــا لاختصاصاتها ، وذلك لضمان قيام المجالس بوظائفها من ناحية ، وعـــدم خروجها على نطاق ومجال اختصاصاتها من ناحية أخرى .

وتتمثل أنواع الرقابة التى تخضع لها المجالس الجماعية ، فيما يلى :

أولا — الرقابة البرلمانيـــة أو التشريعيـــة .

ثانيـــا — الرقابـــة السياسيـــة .

ثالثـــا — الرقابـــة القضائيـــة .

رابعا — الرقابة الادارية .

فالبرلمان هو المختص بتحديد الاطار التشريعى الذي يتضمن قواعد تشكيل مجالس الجماعات ، وهيكلها التنظيمى واختصاصاتها ، ومواردها المالية ، وسبل الرقابة عليها .

وهو يستطيع تعديل هذه القواعد فى أي وقت اما تلقائيا ، أو بناء على طلب السلطة التنفيذية .

وتتمثل الرقابة السياسية فى رقابة الراي العام من ناحية ، ورقابة الاحزاب السياسية من ناحية أخرى .

ويمارس الرأي العام رقابته بصفة مستمرة ، وذلك عن طريق وسائل النشر وأساليب التأثير المختلفة . كما يمارس رقابته بصفة دورية ، وذلك عند انتهاء مدة المجالس واجراء انتخابات جديدة كل ست سنوات .

أما الاحزاب السياسية ، فتمارس رقابة داخلية بواسطة أعضائها الذين اكتسبوا عضوية المجالس الجماعية فى الانتخابات . كما تمارس رقابة خارجية بواسطة وسائل التأثير التى تستخدمها من صحافة ومؤتمرات واجتماعات ، وذلك على المستويين القومى والمحلى .

وتتمثل الرقابة القضائية فيما يقوم به القضاء (1) من الفصل فى الدعاوي التى تتضمن الطعن فى شرعية Légalité تشكيل المجالس الجماعية وتكوين مكاتبها من ناحية ، أو شرعية الاعمال التى تقوم بها فى مجال اختصاصاتها من ناحية أخرى .

أما الرقابة الادارية ، فتتمثل فيما تمارسه السلطة التنفيذية (السلطة المركزية) من رقابة أو وصاية (2) ، سواء على المجالس الجماعية ذاتها ، أو على أعمال هذه المجالس .

والواقع أن المشرع المغربي وان كان قد وسع من اختصاصات المجالس الجماعية ، بحيث أصبحت تختص بكل الشؤون المحلية . الا أنه قد أخضعها لرقابة ادارية ، ذات صور متباينة .

---

1) من المعروف أن المغرب يأخذ بنظام القضاء الموحد ، الا أنه يطعم هذا النظام ببعض مظاهر القضاء المزدوج . حيث أنشأ المجلس الاعلى سنة 1957 الذى يتضمن غرفة ادارية تختص بالفصل فى دعاوى الغاء القرارات الادارية ، وذلك فضلا عن اختصاصها بالفصل فى طعون النقض المرفوعة ضد الاحكام القضائية الصادرة فى كافة المنازعات الادارية باستثناء دعاوى الالغاء .
لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— الدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الادارى بالمغرب
مقال بمجلة القانون والاقتصاد
السنة 34 ، العدد الاول ، مارس سنة 1964 ،
صفحة 187 وما بعدها .

2) نفضل استخدام اصطلاح « الرقابة الادارية » بدلا من اصطلاح «الوصاية الادارية» : وذلك نظرا لدقته ، أولا . ولانه لا يوحى بعدم اكتمال أهلية التصرف للمجالس ، ثانيا . ولضرورة استقلال القانون الادارى بمصطلحاته الخاصة به ، ثالثا .

وتتخذ رقابة السلطة المركزية على المجالس الجماعية أحد وجهين : فقد تكون على الاشخاص ، كما قد تكون على التصرفات او الاعمال .

وتتمثل الرقابة على الاشخاص فيما تمارسه السلطة المركزية — بشروط — من امكانية اقالة الاعضاء ، ووقف أو عزل رؤساء المجالس ، وذلك فضلا عن سلطتها فى وقف المجالس عن أعمالها أو حلها .

بينما تتمثل رقابة السلطة المركزية على أعمال المجالس فيما يقرره لها القانون — بشروط — من اعلان بطلان بعض قراراتها فى أى وقت ، أو ابطال البعض الآخر ، وذلك فضلا عن عدم امكانية تنفيذ كل قرارات المجالس الا بعد التأكد من عدم اعتراض السلطة المركزية عليها أولا ، وحق هذه السلطة فى التصديق على بعض القرارات ثانيا ، وحقها فى الحلول محل المجالس الجماعية فى اتخاذ بعض القرارات أو القيام بمهام رؤسائها ثالثا .

وسيقتصر بحثنا على بيان وجهى الرقابة الادارية على المجالس الجماعية ، أي الرقابة الادارية التى تمارس على الاشخاص ، وتلك التى تمارس على الاعمال .

وهكذا ينقسم هذا الفصل الى مبحثين :

المبحث الاول — ونخصصه لبيان صور أو مظاهر الرقابة الادارية على الاشخاص .

المبحث الثانى — ونخصصه لبيان صور أو مظاهر الرقابة الادارية على الاعمال .

المبحث الاول

الرقابة على الاشخاص

تمارس السلطة المركزية رقابة متباينة على الاشخاص ، فتمارس رقابتها على أعضاء المجالس الجماعية ، ورؤساء هذه المجالس ، وكذلك

على المجالس ذاتهـــا .

ومن ثم سنبين أحكام الرقابة على أعضاء ورؤساء المجالس فى مطلب اول ، بينما نبين أحكام الرقابة على المجالس ذاتها فى مطلب ثان .

المطلـب الاول

الرقابـة علـى أعضـاء ورؤسـاء المجالـس

وتتمثل رقابة السلطة المركزية على أعضاء المجالس ورؤسائها فى الموافقة على قبول الاستقالة الاختيارية من ناحية ، واعلان الاستقالة الحكمية من ناحية ثانية ، ووقف أو عزل رؤساء المجالس من ناحية ثالثة .

فمن الناحية الاولـى ، ينص التشريع المغربـى (3) على أن تقـدم « الاستقالة الاختيارية » من عضوية المجلس الجماعى الى العامل الذي يرفعها الى وزير الداخلية ، وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ اعلام العامل باستلامها . وفى حالة عدم صدور هذا الاعلام ، تعتبر الاستقالة نهائية بعد مرور شهر واحد على توجيهها من جديد فى رسالة مضمونة (مسجلة) .

ويأخذ التشريع الفرنسى بذات القاعدة الواردة بالتشريع المغربى فى هذا الشأن (الفقرة الثانية من المادة 36 من قانون البلديات) ، الا أن التشريع الفرنسى يتطلب أن توجه الاستقالة لنائب المحافظ ، على أن تصبح نهائية بعد اعلام المحافظ باستلامها ، أو مضى شهر من تاريخ اعادة ارسال الاستقالة بخطاب مسجـل .

أما التشريع المصري ، فيأخذ بقاعدة مغايرة ، حيث تتطلب المادة 94 من قانون الحكم المحلى أن تقدم الاستقالة من عضوية المجلس الـى رئيسه ، ثم يقوم الرئيس بعرضها على المجلس فى أول جلسة تالية ، على

---

3) هذا هو الحكم الوارد فى الفصل 25 من ظهير سنة 1976 ، ونشير الى أن الفصل التاسع من ظهير سنة 1960 كان ينص على ذات الحكم .

الا تعتبر الاستقالة مقبولة الا بموافقة المجلس عليها .

وموقف التشريعين المغربى والفرنسى محل نظر ، حيث كان مـــن الافضل اعطاء المجلس المحلى سلطة البت فى الاستقالات المقدمة من اعضائه كما فعل التشريع المصري ، لان هذا يتفق مع الطابع الديمقراطى لتشكيل المجالس المحلية من ناحية ، كما أنه يعد تأكيدا لاستقلال هذه المجالس فى مواجهة السلطة المركزية من ناحية اخرى .

وفى التشريعين المغربى والفرنسى ، تطبق ذات الاحكام السابقة فـــى حالة الاستقالة المقدمة من رئيس المجلس أو أحد مساعديه .

أما التشريع المصري ، فلم يرد به أي نص فيما يتعلق بأحكام استقالة رئيس المجلس أو وكيله ، ونرى أن تقدم استقالة الرئيس أو الوكيل للمجلس الذي ينبغى أن يوافق عليها بقرار منه ، وذلك قياسا على نص المادة 94 التى تضمنت الاحكام الخاصة باستقالة الاعضاء .

ومن ناحية ثانيـــة ، تختلف أحكام الاقالـــة أو الاستقالة الحكميـــة démission d'office فى كل من التشريعات الثلاثة وذلك كما يلى :

تضمن التشريع المغربى أحكام الاستقالة الحكمية فى الفصل 24 منه (4) حيث تكون فى حالتين : تتمثل الحالة الاولى فى عدم تلبية العضو لثلاثـــة استدعاءات متوالية دون سبب يتبله المجلس الجماعى ، وتتمثل الحالـــة الثانية فى امتناع العضو عن القيام باحدى المهام المنوطة به « بموجـــب النصوص المعمول بها » دون عذر مقبول . ويتقدم طلب الاعلان عن الاستقالة « من السلطة المحلية المختصة أو رئيس المجلس مشفوعا براي المجلس ، وذلك فى الحالة الاولى . أما فى الحالة الثانية ، فيقدم طلب الاعلان عـــن

---

4) كان نظام سنة 1960 يأخذ بذات الاحكام فى الفصل التاسع منه ، وذلك باستثناء عدم تحديده لمن يرفع طلب الاستقالة أو لمن يقدم اليه ذلك الطلب .
لمزيد من التفاصيل عن الوضع فى ظل نظام سنة 1960 ، راجع :
- بن بشير ،مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 173 .
- روسيه ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 129 .

الاستقالة من طرف السلطة المحلية او رئيس المجلس .

ويقدم الطلب فى كلتى الحالتين الى العامل ، على أن تعلن « استقالة العضــو » بقرار مسبب من وزير الداخلية ، وبعد السماح له بتقديــم ايضاحـــات .

والعضو الذي تعلن استقالته طبقا لاي من الحالتين السابقتين ، لا يمكن اعادة انتخابه مرة أخرى قبل مضى سنة تبدأ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية باعلان الاستقالة ، الا اذا تم التجديد العام للمجلس قبل مضى هـــذه السنــــة .

ونلاحظ أن التشريع المغربى لم يبين الجهة التى تقرر قبول أو عدم قبول عذر عضو المجلس فى حالة امتناعه عن القيام باحدى المهام المنوطة به ، ونرى أن تكون هذه الجهة هى المجلس الجماعى : لان الاخذ بهــذا التفسير يعد تدعيما لاستقلال المجلس فى مواجهة السلطة المركزية من جهة ، ولان التشريع المغربى قد أوجب اعلان استقالة العضو فى حالة امتناعه عن القيام باحدى المهام المنوطة به » بموجب النصوص المعمول بها (5) ، الامر الذي يوسع من مجال تطبيق هذه الحالة من جهة أخرى .

أما التشريع الفرنسى فيعطى للمحافظ سلطة اعلان استقالة العضو الذي لم يلب ثلاثة استدعاءات متوالية دون عذر يقبله المجلس ، على أن يكون من حق العضو تقديم ايضاحات قبل اعلان استقالته ، وذلك فضلا عن حقه فى الطعن أمام المحكمة الادارية خلال عشرة أيام من اخطاره (6) .

أما العضو الذي يرفض القيام بوظائفه المنوطـــة به طبقا لنصوص القوانين ، فيمكن أن تعلن استقالته ، وذلك اذا كان هذا الرفض باعلان صريح من العضو ، أو نتيجة لغياب العضو المستمر بعد انذاره من جانب

---

5) نشير الى أن التشريع الفرنسى يستخدم اصطلاحا ضيقا ، حيث يقصر تطبيق هذه الحالـــة على انقطاع العضو عن القيام بوظائفه المنوطة به « طبقا للقوانين » .

6) راجع نص المادة 36 من قانون البلديات .

السلطة المكلفة بتوجيه الدعوات . وفى هذه الحالة ، لا يمكن اعادة انتخاب العضو قبل مضى سنة من تاريخ اعلان استقالته (7) .

أما التشريع المصري فيقرر توقيع ذلك العقاب (الاستقالة الحكمية) (8) فى حالتى غياب العضو عن جلسات المجلس المحلى أو لجانه اكثر من ثلاث مرات متوالية أو غياب العضو عن ربع عدد جلســات المجلس فى الدور الواحد ، وذلك دون عذر مقبــول .

فاذا حدث ذلك ، يدعو المجلس العضو لسماع اقواله فى جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوما ، على الاقل ، من تاريخ اخطار العضو بموعدها . فاذا لم يقتنع المجلس بدفاع العضو أو اذا غاب العضو عن حضور الجلسة ، يصدر المجلس قرارا باعتبار العضو مستقيلا وذلك بأغلبية ثلثى أعضائه .

وفضلا عما سبق ، تقرر المادة 96 من قانون الحكم المحلى سقوط عضوية المجلس المحلى عمن تزول عنه صفة العامل أو الفلاح التى قام عليها انتخابــه فى المجلس ، أو عمن يفقد شرطا من الشروط اللازمــة للتــرشيــــــح .

كذلك تقرر ذات المادة وجوب اسقاط العضوية عمن يفقد الثقة أو الاعتبار ، أو يقوم بالتعاقد بالذات او بالواسطة مع الوحدة المحلية التــى يتمتع بعضوية مجلسها دون موافقة اغلبية أعضاء المجلس المحلى والوزير المختص بالحكم المحلى وذلك فى حالة وجود مصلحة محققة للوحدة المحلية وعنــد الضــرورة .

كما يجوز اسقاط العضوية فى حالة اخلال عضو المجلس بواجبات العضوية أو بمقتضياتهــا .

وفى جميع حالات سقوط أو اسقاط العضوية ، يلزم دعوة العضــو

7) راجع نص المادة 37 من قانون البلديات .

8) راجع نص المادة 95 من قانون الحكم المحلى .

لسماع أقواله فى جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوما على الاقل من تاريخ اخطار العضو بموعدها ، على أن يصدر قرار المجلس فى هذا الشأن بأغلبية ثلثــى أعضائــه .

اما بالنسبة لوقف الرئيس ومساعديه او عزلهم ، فلم يتضمن التشريع المصري اي نص يبين أحكام وقف أو عزل الرئيس او الوكيل ، بينما يضمن كل من التشريعين المغربى والفرنسى أحكاما متقاربة فى هذا الشأن .

وقد أجاز التشريع المغربى وقف رئيس المجلس ومساعديه ــ بعــد الاستماع اليهم أو استدعائهم للادلاء بايضاحات كتابية حول الاعمال المنسوبة اليهم ــ بقرار مسبب يصدر عن وزير الداخلية وينشر فى الجريدة الرسمية ، على الا تتجاوز مدة الوقف شهرا واحدا .

كذلك يجوز عزل رئيس المجلس ومساعديه ــ بعد الاستماع اليهــم أو استدعائهم للادلاء بايضاحات كتابية حول الاعمال المنسوبة اليهم ــ وذلك بمرسوم (9) ، وفى هذه الحالة لا يجوز اعادة انتخابهم لمهام الرئيس أو المساعد خلال سنة من تاريخ العمل بهذا المرسوم ، الا اذا تم التجديد العام للمجالس الجماعية خلال هذه السنة .

وتتفق أحكام التشريع الفرنسى مع أحكام التشريع المغربى فى هذا الشأن (10) ، وذلك باستثناء ثلاث مسائــل :

المسألة الاولى ــ يتطلب التشريع الفرنسى أن يكون وقف الرئيس (العمــدة) أو مساعديه بقرار من المحافظ ، ولمدة شهر . على أنه يجيز مــد الوقف لمدة ثلاثة أشهر ، ولكن بقرار من وزير الداخلية .

المسألة الثانية ــ يتطلب التشريع الفرنسى تسبيب كل من قــرار

---

9) يقرر الفصل 37 من ظهير سنة 1960 ذات الحكم ، الا أنه يشترط أن يكون المرسوم متسببا.

10) راجــع :
- دى لوبادير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 165 .
- مورو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 18 .

الوقف ومرسوم العزل ، على أن دعوى الطعن فيهما تكون مستعجلة وبلا مصاريف أو دمغة ودون تدخل محام .

المسألة الثالثة — لم يتطلب المشرع الفرنسى نشر قرار وقف الرئيس او احد مساعديه فى الجريدة الرسمية .

المطلب الثانى

الرقابة على المجالس

تخضع المجالس الجماعية ذاتها لرقابة السلطة المركزية أيضا (11) ، حيث يمكن للاخيرة أن تمارس فى مواجهتها بعض الاجراءات التأديبية .

وتتمثل هذه الاجراءات فى وقف المجالس عن العمل او حل هذه المجالس ، وذلك بشروط معينة .

وتفصيل ذلك كما يلى :

أولا — الوقف Suspontion

لم يتضمن التشريع المصري أية نصوص تتعلق بامكانية وقف المجلس المحلى عن العمل ، الامر الذي يعنى أن السلطة المركزية لا تستطيع اتخاذ مثل هذا الاجراء فى مواجهة المجلس المحلى .

وعلى العكس من ذلك ، أورد كل من التشريعين المغربى والفرنسى أحكاما محددة فى هذا الشأن ، وهذه الاحكام وان كانت متقاربة الا انه يوجد بينها بعض الاختلاف .

---

11) نشير الى أن الفصل الخامس عشر من ظهير سنة 1976 بعد أن أوجب اجتماع المجلس أربع مرات فى السنة فى دورة عادية ، قرر ألا تتجاوز مدة كل دورة خمسة عشر يوما متوالية من أيام العمل . الا أنه أجاز تمديد هذه المدة بقرار من العامل بناء على طلب من رئيس المجلس .
ولاشك فى أن اعطاء سلطة مد دورة المجلس للعامل انما يعتبر أحد مظاهر الرقابة على المجلس ، الامر الذى يقلل من استقلال المجلس فى مواجهة ممثل السلطة المركزية .

ويفرق التشريع المغربى بين حالتين : الوقف الاجباري ، وجواز الوقف بقــــرار .

ففى الحالة الاولى ، أوجب ظهير سنة 1976 وقف المجلس بحكــم القانون ، اذا فقد المجلس بسبب استقالة او وفاة او اي سبب آخر اكثر من نصــف اعضائه (12) .

وفى هذه الحالة يتم وقف المجلس الى أن يقع تتميمه ، على انه يجب أن تجري الانتخابات التكميلية خلال ستة أشهر من تاريخ الوقف ، الا اذا صادف ذلك الستة أشهر السابقة لتاريخ التجديد العام للمجالس الجماعية .

وفى الحالة الثانية ، أجاز ظهير سنة 1976 لوزير الداخلية وقــف المجلس الجماعى ، فى حالة الاستعجال ، بقرار مسبب ، يجب نشره فى الجريدة الرسمية ، على الا تتجاوز مدة الوقف ثلاثة أشهر (13) .

اما التشريع الفرنسى ، فيقرر انه يمكن وقف المجلس البلدي فــى حالة الاستعجال بقرار مسبب يصدر من المحافظ . على أن يقدم المحافظ — فورا تقريرا بذلك الى وزير الداخلية ، وبشرط الا تزيد مدة وقف المجلس عن شهــر واحـــد .

كذلك يجيز التشريع الفرنسى وقف المجلس البلدي فى حالة الحرب ، بمرسوم بناء على اقتراح من وزير الداخلية ، وذلك لاسباب تتعلق بالنظام العام أو المصلحة العامـــة .

وفى هذه الحالة ، تستمر مدة وقف المجلس البلدي الى أن تنتهــى الاعمـــال العدائيـــة :

ثانيــا — الحـــــل Dissolution

---

12) ورد ذات الحكم فى الفصل 34 من ظهير سنة 1960 .

13) كان الفصل 31 من ظهير سنة 1960 يقرر ذات الاحكام ، وذلك باستثناء عدم اشتراطه نشر قرار وزير الداخلية فى الجريدة الرسمية .

تنص التشريعات الثلاثة على مبدا حل المجالس المحلية ، الا ان التشريع المصري يبدو اكبر تشددا فى هذا الشأن من نظيريه الفرنسى والمغربى .

ويقرر التشريع المغربى ان يكون حل المجلس الجماعى بمرسوم مسبب، يتداول فيه بمجلس وزاري ، وينشر فى الجريدة الرسمية (14) .

ويأخذ التشريع الفرنسى بذات الاحكام (15) ، وان كان الفقه الفرنسى يتشدد فى هذا الشأن ، فيرى ان حل المجلس البلدي لا يتم الا لضرورة ضمان قيام المجلس بوظائفه (16) ، اي ان السبب الذي يبرر حل المجلس هو استحالة قيام المجلس بوظائفه ، واي سبب آخر يكون غير قانونى (17) .

اما التشريع المصري ، فقد كان اكثر تشددا من نظيريه المغربى والفرنسى ، حيث اخذ بالضمانات الواردة فى كل منهما ، ثم اضاف اليها ضمانات اخرى (18) .

فيجوز حل المجلس المحلى بقرار مسبب يصدر من مجلس الوزراء ، على أن ينشر قرار الحل فى الجريدة الرسمية ، كما يجب أن يخطر به مجلس الشعب خلال أسبوع من تاريخ صدوره .

وقد منع التشريع المصري حل المجالس المحلية باجراء شامل ، كما منع حل المجلس المحلى مرتين بسبب واحد .

كذلك اورد التشريع المصري اسباب حل المجلس المحلى على سبيل

---

14) تضمن ظهير سنة 1960 ذات الاحكام ، وذلك فى الفصل 31 منه .
— ولمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الشرقاوى : رقابة الدولة على الجماعة ، صفحة 56 وما بعدها .

15) انظر نص المادة 18 من قانون البلديات .

16) دى لوبادير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 172 .

17) ريفيرو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 370 .

18) انظر : نص المادتين 146 ، 147 من قانون الحكم المحلى .

الحصر ، فحددها فى ثلاثة هـــى :

1 ــ حالـــة الضرورة .

2 ــ حالة اخلال المجلس الجسيم بواجباته .

3 ــ حالة مخالفة المجلس الجسيمة للقانـــون .

وبذلك تكون الاحكام الواردة بالتشريع المصري افضل من التى تضمنها كل من التشريعين المغربى والفرنسى ، لانها بينت أسباب الحل على سبيل الحصر ، من ناحيـــة . ومنعت حل المجالس باجراء شامل ، أو حل المجلس الواحد مرتين بسبب واحد ، من ناحية ثانية . كما انها اوجبت اخطـــار مجلس الشعب (البرلمان) ليتسنى له مراقبة السلطة التنفيذية عند اتخاذ هذا الاجراء ، من ناحية ثالثـــة .

وينص التشريع المغربى على أنه فى حالة وقف المجلس أو حله أو تعذر تأليفه ، يجب تعيين لجنة خاصة تتكون من أربعة الى ثمانية حسب الاحوال ، بقرار من وزير الداخلية ، وذلك خلال خمسة عشر يوما .

وتترأس السلطة المحلية المختصة (الباشا أو القائد) اللجنة الخاصة ، على أن تزاول اختصاصات رئيس المجلس الجماعى ، وبشرط أن تنحصر سلطاتها فى الاعمال الادارية المستعجلة ، والا تلزم الاموال الجماعية فيما يتجاوز الموارد المتوفرة فى السنة المالية الجاريـــة .

وتنتهى مهام اللجنة الخاصة بمجرد تأليف المجلس الجماعى الجديد ، الذي يجب أن تجرى انتخابات اختيار أعضائه خلال ستة أشهر من تاريخ الحل أو التوقيف ، ماعدا اذا صادف ذلك الستة أشهر السابقة لتاريـــخ التجديد العام للمجالس الجماعيـــة .

وينص التشريع الفرنسى أيضا على تشكيل لجنة خاصة فى حالة حل المجلس أو استقالة كل أعضائه أو الالغاء النهائى لانتخاب هؤلاء الاعضاء ، على أن تشكل اللجنة الخاصة بمرسوم ، وتتكون من 3 الى 7 أعضاء ، وذلك

خلال ثمانية أيام من تاريخ الحل أو الاستقالة أو الالغـــاء .

على أن تتقيد هذه اللجنة بالقيام بالاعمال ذات الطبيعة الاداريـــة والمستعجلة فقط ، وذلك باستثناء حالة اعلان التعبئة العامة وتأجيل انتخابات المجلس البلدي ، حيث تمارس اللجنة فى هذه الحالة كل اختصاصات المجلس البلـــدي .

ويشترط أن تجرى انتخابات تكوين المجلس الجديد خلال شهرين من تاريخ الحل أو استقالة آخر عضو بالمجلس ، وذلك ماعدا فى حالة حلول موعد الانتخابات العامة للمجالس البلدية خلال ثلاثة اشهر من ذلك التاريخ .

أما التشريع المصري فيتطلب ان يتضمن القرار الصادر بحل المجلس تشكيل مجلس مؤقت ـــ بناء على اقتراح الوزير المختص بالحكم المحلى ـــ يضم عددا كافيا من قيادات التنظيمات المحلية ، ويباشر المجلس المؤقـــت اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة .

ويجب أن تجرى انتخابات تشكيل المجلس الجديد خلال ستين يوما من صدور قرار الحل ، على أن تعرض عليه فى أول جلسة يعقدها قرارات المجلس المؤقت ، وذلك لاتخاذ ما يراه بشأنها طبقا للقواعد التى تحددها اللائحـــة التنفيذيـــة .

ويتضح مما سبق تباين أحكام التشريعات الثلاثة فيما يتعلق باللجنـــة الخاصة أو المجلس المؤقت ، سواء من حيث ميعاد تشكيلها ، أو عـــدد أعضائها ، أو مهامها ، وكذلك من حيث المدة التى يجب اجراء الانتخابات الجديدة خلالهـــا .

فمن ناحية أولى ، يختلف ميعاد تشكيل اللجنة الخاصة أو المجلس المؤقت فى التشريعات الثلاثة ، فيتطلب التشريع المغربى تشكيل اللجنـــــة الخاصة خلال خمسة عشر يوما ، بينما يتطلب التشريع الفرنسى تشكيلها خلال ثمانية أيام فى حين يوجب التشريع المصري تشكيل المجلس المؤقت

فى ذات القرار الذي يتضمن حل المجلس المحلى .

ومن ناحية ثانية ، يتطلب التشريع المغربى أن يكون عدد أعضـــاء اللجنة الخاصة بين 4 و 8 ، وذلك حسب عدد أعضاء المجلس الجماعى ، فى حين يتطلب التشريع الفرنسى أن يكون عدد أعضاء اللجنة الخاصة بين 3 و 7 ، وذلك حسب عدد السكان الذين يمثلهم المجلس البلدي . بينما لم يحدد التشريع المصري عدد أعضاء المجلس وترك ذلك لتقدير السلطـــة التنفيذيـــــة .

ومن ناحية ثالثة ، يحصر التشريع الفرنسى اختصاصات اللجنة الخاصة فى القيام بالاعمال الادارية البحتة والعاجلة (ماعدا فى حالة التعبئة العامة) . بينما يقرر التشريع المصري مباشرة المجلس المؤقت لاختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة . فى حين يقرر التشريع المغربى أن تكون اللجنة الخاصة برئاسة السلطة المحلية ، وأن تمارس اختصاصات رئيس المجلس الجماعى على أن ينحصر اختصاصها فى الاعمال الادارية المستعجلـــــة .

ومن ناحية رابعة ، يتفق التشريعان الفرنسى والمصري فى تطلب اجراء انتخابات تشكيل المجلس الجديد خلال شهرين أو ستين يوما . بينما يوسع التشريع المغربى من هذا الاجل ، فيوجب اجراء الانتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ الحل أو الوقف بحكم القانون .

المبحـــث الثانـــى

الرقابـــة علـــى الاعمـــال

لا تكتفى السلطة المركزية بفرض رقابتها على المجلس وأعضائـــه ورئيسه ، بل تمد هذه الرقابة لتشمل الاعمال التى تدخل فى اختصاص المجلس أو فى اختصاص رئيســـه .

وأول مظهر نلاحظه فى هذا الشأن هو تدخل السلطة المركزية عند اعداد جدول أعمال المجلس (19) ، حيث أن الفصل السادس عشر من ظهير سنة 1976 وان كان يعهد الى الرئيس باعداد جدول أعمال المجلس بالتعاون مع اعضاء المكتب ، الا انه يتطلب أن يبلغ رئيس المجلس جدول الاعمال المقترح للسلطة المحلية (الباشا أو القائد) ، التى يكون لها الحق فى أن تدرج فيه المسائل التى ترى عرضها على المجلس ، وذلك خلال ثمانية أيام من ابلاغها بجدول الاعمال المقترح .

ويتمثل المظهر الثانى فيما يتطلبه القانون من تصديق السلطة المركزية على بعض القرارات الصادرة من المجلس الجماعى ، وذلك فضلا عن تقريره ضرورة التصديق أيضا على قرارات رئيس المجلس فى مجالى الشرطة الادارية الجماعية وتحديد الضرائب والاداءات والوجيبات .

ويتمثل المظهر الثالث فيما يقرره القانون من بطلان بعض قرارات المجلس فى حالات معينة ، وقابلية قراراته للبطلان اذا اشترك فى التصويت عليها عضو له مصلحة فى اتخاذها .

ويتمثل المظهر الرابع فيما يقرره القانون من حق السلطة المركزية فى الحلول سواء لممارسة بعض اختصاصات المجلس ، أو للقيام بمهام رئيسه .

وهكذا ينقسم هذا المبحث الى مطلبين :

المطلب الاول — ونخصصه لبيان أحكام التصديق وشروطه .

المطلب الثانى — ونخصصه لبيان حالات البطلان والقابلية للبطلان ، وحالات الحلول وشروطها .

---

19) كان الفصل 36 من ظهير سنة 1960 ينص على ما يلى :
« يمكن لوزير الداخلية أن يكلف من يقيد فى جدول أعمال جلسات المجلس كل مسألة تهم الجماعة ... »

المطلب الاول

التصديق

يمكن القول ان التشريع المغربى أخذ بفكرتى التصديق الضمنى والتصديق الصريح ، ويتمثل التصديق الضمنى فى اشتراطه مضى مدة معينة قبل تنفيذ قرارات المجلس بصفة عامة ، بينما يتمثل التصديق الصريح فى اشتراطه موافقة السلطة المركزية صراحة على قرارات المجلس الصادرة فى بعض المسائل التى حددها القانون على سبيل الحصر .

وقد أخذ كل من نظامى سنة 1960 وسنة 1976 بفكرتى التصديق الضمنى والتصديق الصريح ، مع وجود بعض الاختلافات فى مضمون أحكام كل منهما فى هذا الشأن .

وفيما يتعلق بالتصديق الضمنى ، ورد النص عليه فى الفصل 22 من ظهير سنة 1960 الذي ينص على اعتبار قرارات المجلس — غير تلك التى تتطلب التصديق الصريح عليها — نافذة بعد مضى 20 يوما من تسليم نسخة منها لممثل السلطة المركزية (الباشا أو القائد) .

فاذا رأى العامل الاعتراض على أي من هذه القرارات خلال تلك المدة ، يبلغ رئيس المجلس ذلك الاعتراض ، ثم يقوم بارسال نسخة منها لوزير الداخلية مع بيان أسباب اعتراضه .

وفى هذه الحالة ، يمارس وزير الداخلية ذات السلطات التى يتمتع بها فى مواجهة القرارات التى يتطلب القانون التصديق الصريح عليها ، وبذات الشروط .

أما ظهير سنة 1976 فقد أخذ بذات القاعدة ، ولكنه حدد أسباب الاعتراض وأوردها على سبيل الحصر ، حيث ينص الفصل 23 منه على أن تكون قرارات المجلس — فى غير المسائل التى تتطلب التصديق الصريح عليها — نافذة بعد مضى 20 يوما على تاريخ تسليمها للسلطة المحلية .

المختصة ، الا فى حالة اعتراض العامل على أي من هذه القرارات .

ولا يكون للعامل حق الاعتراض على قرارات المجلس الجماعى الا فى حالتين فقط ، هما : البطلان أو القابلية للبطلان ، وذلك طبقا لنصـــوص الفصلين 35 و 36 من الظهير المذكور .

ويأخذ التشريع الفرنسى بذات القاعدة مع اختلاف فى المواعيد ، حيث تنص المادة 46 من قانون البلديات على أن تكون قرارات المجلـــس البلدي فى المسائل الداخلة فى اختصاصه ـــ ماعدا تلك التى يجب التصديق الصريح عليها ـــ نافذة ، وذلك بعد مضى خمسة عشر يوما من ايداعها بمقر المحافظ أو بمقـــر نائبـــه .

بينما يأخذ التشريع المصري بقاعدة مغايرة لتلك التى وردت فى كل من التشريعين المغربى والفرنسى ، حيث تنص المادة 132 من قانون الحكم المحلـــى على أن « تصـــدر قرارات المجالس المحليـــة نافذة فى حـــدود الاختصاصات المقررة لها فى هذا القانون ولائحتـــه التنفيذيـــة .

الا أنـــه يجوز لرئيس الوحدة المحلية (ممثل السلطة المركزيـــة) الاعتراض على القرارات الصادرة من المجالس المحلية بالمخالفة للخطـــة أو الموازنة المعتمدة أو مخالفة للقوانين واللوائح ، وفى هذه الحالة ، يعيد القرار المعترض عليه للمجلس مبينا ملاحظاته واسباب اعتراضه ، وذلـــك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور القرار .

فاذا أصر المجلس المحلى على قراره الاول ، يعرض الامر علـــى المجلس المحلى للمحافظة للبث فى القرار المعترض عليه خلال ثلاثين يومـــا من تاريخ رفع الامر عليه ، على أن يكون قرار مجلس المحافظة نهائيا فى هـــذا الشـــأن .

ويلاحظ على القاعدة الواردة بالتشريع المصري أمران :

الامر الاول ـــ أن السلطة المختصة بالبث فى أمر القرارات المعترض

عليها هى سلطة لا مركزية أيضا ، وهى مجلس المحافظة الذي يتكـــون بالانتخاب العام المباشـــر .

الامر الثانى — ان مجلس المحافظة يملك التصديق على القرارات المعترض عليها ، كما يملك الغاءها أو تعديلها . كما أن قراره يكون نهائيـــا فى هذا الشأن ، اي أنه لا يعرض على السلطة المركزية للتصديق عليه .

ومن ناحية اخرى ، تأخذ التشريعات الثلاثة بقاعدة التصديق والموافقة الصريحة من جانب السلطة المركزية على القرارات الصادرة من المجالس المحلية فى بعض الموضوعات ، الا أن قائمة الموضوعات التى ينبغى التصديق على قرارات المجالس الصادرة بشأنها تختلف من تشريع لآخر .

ففى التشريع المغربى ، ورد تحديد هذه الموضوعات فى الفصل 20 من ظهير سنة 1960 ، والفصل 31 من ظهير سنة 1976 .

والواقع أن الموضوعات المنصوص عليها فى هذين الفصلين متطابقة ، وذلك باستثناء موضوعين لم يتضمنهما الفصل 31 من ظهير سنة 1976 ، وكذلك باستثناء موضوعين آخرين قصر الظهير الجديد سلطة التصديق على القرارات الصادرة بشأنهما فى حدود معينة ، وذلك فضلا عن اختلاف الصياغة أو التعبيرات المستخدمة فى كل من الفصلين المشار اليهما .

فقد كان الفصل 20 من ظهير سنة 1960 يضيف موضوعين الى قائمة الموضوعات التى وردت بالظهير الجديد ، هما : الدعاوي التى تقام باسم الجماعة لدى المحاكم والاشغال الجديدة والبناءات الجديدة .

كذلك كان يأخذ بأحكام مختلفة عن تلك الواردة بالظهير الجديد ، فكان يخضع للتصديق قرارات المجلس المتعلقة بما يلى :

1 — عقود كراء تتجاوز مدتها خمس سنين .

2 — تسمية ساحات وطرق عموميـــة .

وتنحصر الموضوعات التى يتطلب الظهير الجديد التصديق الصريح

على قرارات المجلس بشأنها فيما يلـــى :

أو لا ــ الشــؤون الادارية :

وتتمثل فى الموضوعات التاليـــة :

1 ــ الانظمة العامة التى تهم شؤون طرق المواصلات والبناء والمحافظة على الصحة العامة ، وذلك فى نطاق القوانين المعمول بها .

2 ــ الامتيازات والوكالات وغيرها من أنواع تدبير شؤون المصالح العمومية الجماعية ، والمسائل المرتبطة بها .

3 ــ تحويل تخصيص البنايات الجماعية الموضوعة تحت تصرف مصالح عمـــوميـــة .

4 ــ احداث أو حذف أو تبديل أماكن المعارض والاسواق أو تاريـــخ اقـــامتهـــا .

5 ــ تسمية الساحات والطرق العمومية ، اذا كانت هذه التسمية تكون تشريفا عموميا أو تذكيرا بحادث تاريخـــى .

ثانيـــا ــ الشــؤون الماليـــة :

وتتمثل فى الموضوعات التاليـــة :

1 ــ الميزانيـــة الجماعيـــة .

2 ــ فتح حسابات خارج الميزانيـــة .

3 ــ فتح اعتمادات جديدة ، ورفع مبالغ اعتمادات .

4 ــ التحويلات من فصل الى فصل فى الميزانية الجماعية .

5 ــ قبول أو رفض هبات ووصايا تقتضى تكاليف أو تخصيصا معينا .

6 ــ الاقتراضات المطلوب ابرامها والضمانات الواجب منحها .

7 — المساهمة فى شركات اقتصادية مختلطة ، وجميع المسائل المرتبطة بهـــا .

8 — عقود الايجار التى تتجاوز مدتها عشـــر سنوات .

9 — الاشتراءات أو التعوينات أو المعامــلات أو المعاوضات المتعلقــة بعقارات الملك الخاص وأعمال تدبير الملك العمومى .

10 — تحديد أساس الضرائب والتعاريف وقواعــد استخلاص مختلــف الاداءات والواجبات والحقــوق المختلفة التــى تقبض الفائــدة الجماعية ، وذلك فى نطاق القوانين والانظمة المعمول بها .

وقد أجاز القانون لوزير الداخلية أن يطلب مــن المجلس الجماعــى اجراء دراسة جديدة لقراراته فى أي من الموضوعات السابقة (20) ، وذلــك اذا قرر الوزير أنه من غير الممكن التصديق على القرارات المتخذة فى هذا الشـــأن .

وتكون سلطة التصديق على قرارات المجلس فى الموضوعات السابقة لوزير الداخلية ، أو للعامل اذا فوضه الوزير فى ذلك (21) .

ويتم تصديق الوزير خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استلام القرار الواجب التصديق عليه ، باستثناء الحالات المنصوص فيها على خلاف ذلك بمقتضـــى نص تشريعى أو تنظيمى . أما فى حالة تفويض العامل ، فيتم تصديقه خلال 45 يوما من تاريخ استلام القرار . وفى الحالتين ، يجوز تجديد المدة مرة واحدة ، وذلك بمرسوم مسبب يصدر باقتراح من وزير الداخلية .

ويعتبر عدم صدور قرار بالتصديق خلال الآجال السابقة بمثابة تصديق ،

---

(20) كان الفصل 36 من ظهير سنة 1960 ينص على ما يلى :
« يمكن لوزير الداخلية ... أن يعمل على أن ينظر المجلس من جديد فى مسألة تداول فيها من قبل ان بدا لوزير الداخلية عدم المصادقة على المقرر المتخذ ويمكنه كذلك أن يلتمس من رئيس الوزارة المصادقة بمرسوم على المقترح الذى يعرضه على مداولات المجلــس الجماعى ان كان المقرر الثانى مطابقا للاول » .

(21) كان الظهير القديم يجيز تفويض العامل فى المصادقة على قرارات المجالس القروية فقط .

على أنه يجب ابلاغ قرار التصديق ، أو قرار رفض التصديق المسبب ، الى السلطة المحلية المختصة (الباشا أو القائد) التى يجب عليها اخبار رئيس المجلـــس بذلـــك .

والواقع أن الآجال المقررة للتصديق على قرارات المجلس تعتبـــر طويلة ، حيث تبلغ أكثر من ثلاثة أشهر اذا تم التصديق بواسطة الوزير ، يمكن أن تمد لتصبح ستة أشهر . كما أنها تبلغ أكثر من شهر ونصف فـــى حالة تفويض التصديق للعامل ، ويمكن أن تمتد لتصبح ثلاثة أشهر . ويضاف للآجال السابقة ما يمكن أن يترتب عليها ، وذلك نتيجة لاستخدام الوزيـــر لحقه فى طلب اجراء دراسة جديدة لمسألة يقرر أنه من غير الممكن التصديق على القرار الصادر بشأنهـــا .

ولما كانت الموضوعات التى يتطلب القانون التصديق على قـــرارات المجلس بشأنها تعتبر من أهم — ان لم تكن أهم — المسائل التى يختص المجلس بها ، فان تقرير هذه الآجال الطويلة للتصديق انما يحد من عمل المجلس ويقلل من فاعلية قراراتـــه .

وفضلا عما سبق ، تخضع قرارات رئيس المجلس الجماعى للتصديق اذا كانت فى مجالى الشرطة الادارية الجماعية أو تحديد الضرائب والاداءات والوجيبات . فلا تكون قراراته نافذة فى هذا الشأن الا بعد التأشير عليهـــا من طرف وزير الداخلية أو من يفوضه ، على أن تعطى التأشيرة أو ترفض خلال 15 يوما بالنسبة للقرارات المتعلقة بالشرطة الادارية الجماعية ، وخلال 45 يوما بالنسبة للقرارات الاخرى .

ويعتبر قرار الرئيس مصادقا عليه ، وذلك اذا لم تعط التأشيرة أو لـــم ترفض خلال هذين الاجلين .

وفى التشريع الفرنسى ، يشترط ايضا التصديق على بعض القرارات الصادرة من المجالس البلدية ، الا أنه قد وقع تطور كبير فى هذا الشأن ، حيث ألغيت التفرقة بين البلديات الصغرى والبلديات الكبرى (هى التى يزيد

سكانها على 9،000 شخص) من ناحية ، كما خفض عدد المسائل التي يتطلب القانون التصديق على قرارات المجالس بشأنها من ناحية أخرى (22) .

وطبقا لتعديلات سنة 1970 ، أصبحت كل قرارات المجالس البلدية نافذة بقوة القانون ، وذلك بعد مضى خمسة عشر يوما من ايداع نسخة منها بمقر المحافظ أو بمقر نائبه . باستثناء بعض مسائل أوجب القانون تصديق المحافظ أو نائبه على قرارات المجالس الصادرة فيها ، هذه المسائل هي :

1 — بعض القروض وضماناتها .

2 — بعض الرسوم التى تتعدى قيمتها قدرا معينا .

3 — بعض شؤون موظفى المجالس البلدية .

4 — اقامة او تغيير مكان اقامة المعارض والاسواق .

5 — تدخل البلديات فى الميادين الصناعية والتجارية .

6 — المسائل الاخرى التى يوجب القانون التصديق على القرارات الصادرة بشأنها .

على أن يتم التصديق خلال اربعين يوما ، وذلك من تاريخ ايداع نسخة من القرارات بمقر المحافظ أو بمقر نائبه .

ومع التقيد بالقوانين واللوائح والخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة لكل مجلس ، يقرر التشريع المصري صدور قرارات المجالس المحلية نافذة ، ولا يخضع للتصديق الا القليل من هذه القرارات ، كما أنه يعطى الاختصاص أو الموافقة اما لمجلس الشعب ، أو اللجنة الوزارية للحكم المحلى ، أو

---

(22) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
— ديباش ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 222 وما بعدها .
— دى لوبادير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 174 وما بعدها .
— ريفيرو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 371 .
— مورو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 25 وما بعدها .

للوزير المختص بالحكم المحلى ، وذلك كما يلـى :

أولا — يختص مجلس الشعـب بالموافقة علـى قرارات المجالـس المحلية المتعلقة بابرام اي قرض (23) او الارتباط بأي مشروع غير وارد فى الخطة او الموازنة ، اذا كان يترتب عليه اتفاق مبالغ فى فترة مقبلة .

ثانيا — تختص اللجنة الوزارية للحكم المحلى بالموافقة على :

1 — قرارات مجالس المدن بالتصرف بالمجان فى مال من أموال المدينـة الثابتة او المنقولة او تأجيره بايجار اسمى او بأقل عن اجر المثـل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام ، وذلك فيما يجاوز خمسة آلاف جنيه فى السنـة الواحـدة .

2 — قرارات مجالس المدن ومجالس القرى بفرض الرسوم المحلية فـى حدود القوانين واللوائـح .

3 — قرارات المجالس المحلية بقبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات او اشخاص اجنبيـة .

ثالثا — يختص وزير الحكم المحلى بالموافقة على ما يلـى :

1 — قرارات مجالس المدن بالتصرف بالمجان فى مال من أموال المدينـة الثابتة او المنقولة او تأجيره بايجار اسمى او بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام ، وذلك اذا كان التصرف فى حدود خمسة آلاف جنيه فى السنة المالية الواحدة أو كـان لاحدى الوزارات او المصالح الحكوميـة .

---

23) نلفت النظر الى أن المادة 16 من قانون الحكم المحلى تنص على ما يلى :
« يجوز للمجلس المحلى للمحافظة فى حدود الخطة والموازنة المعتمدة بعد موافقة الوزير المختص بالحكم المحلى أن يقترض للقيام بمشروعات لازمة انتاجية أو استثمارية للمحافظة أو للوحدات فى نطاقها بما لا يجاوز 10 ٪ من المجموع السنوى لايراداتها الذاتيـة أو لايرادات الخاصة بالوحدة المحلية التى تنشأ فيها هذه المشروعات بشرط ألا يتجاوز حد المديونية فى أى وقت 30 ٪ من مجموع تلك الموازنة واذا زادت قيمة القروض عن 10 ٪ أو جاوز حد المديونية 20 ٪ وجب الحصول على موافقة اللجنة الوزارية للحكم المحلى».

2 ــ قرارات المجالس المحلية المتعلقة بقبــول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس ، وكذلك القرارات المتعلقة بتغييــر تخصيص هذه التبرعــات .

المطلــب الثانــى

الابطــال والحلــول

لا يكتفى التشريع المغربى باخضاع بعض قرارات المجلس الجماعــى لتصديق السلطة المركزية ، بل يقرر حق هذه السلطة فى ابطال بعض قراراته فى حالات معينة . كما يقرر كذلك قابلية بعض قراراته للابطال ، وذلــك اذا شارك فى اتخاذها عضو له مصلحة فى ذلك .

وعلاوة على ذلك ، يقرر التشريع المغربى امكانية حلول السلطــة المركزية محل المجلس الجماعى لاتخاذ بعض القرارات الداخلة فى اختصاصاته، وذلك فى حالة امتناع المجلس عن اصدار تلك القرارات .

وسنبين حالات وأحكام كل من الابطال والقابلية للابطال والحلــول على التوالى وذلك كما يلــى :

أولا ــ الابطــــال L'annulation

حدد الفصل 35 من الظهير الخاص بالتنظيم الجماعى حالات البطلان ، فقرر اعتبــار قرارات المجلس الجماعى باطلة ــ بحكــم القانون ــ فى حالتــــــين :

الحالة الاولى ــ اذا اتصلت هذه القرارات بموضوع يخرج عــن نطاق اختصاصات المجلس الجماعــى .

الحالة الثانية ــ اذا اتخذت هذه القرارات خرقا للنصوص التشريعية أو التنظيمية المعمول بهــا .

ويعلن وزير الداخلية عن بطلان قرارات المجلس المتخذة فى الحالتين السابقتين بقرار مسبب ، اما تلقائيا ، أو بناء على طلب من الاطراف المعنية بالامر ، وذلك فى أي وقت ، أي دون التقيد بميعاد محدد .

اما التشريع الفرنسى ، فقد حدد حالات البطلان بقوة القانون فى ثلاث حـــالات ، هـــى (24) :

— اذا تعلقت قرارات المجلس البلدي بموضوعات تخرج عن اختصاصه .

— اذا اتخذت هذه القرارات فى اجتماع غير قانونى للمجلس البلدي .

— اذا اتخذت هذه القرارات بالمخالفة لاحكام القانون .

وقد نص الفصل 36 من الظهير الخاص بالتنظيم الجماعى ، علـــى اعتبار قرارات المجلس الجماعى قابلة للابطال ، وذلك اذا شارك فـــى اتخاذها عضو بالمجلس تكون له مصلحة فى موضوع هذه القرارات بصفـــة شخصية أو بصفته نائبا عن غيـــره .

وتبطل هذه القرارات بقرار مسبب يصدره وزير الداخلية : اما تلقائيا ، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تسلم القرار القابل للابطال . أو بناء على طلب ذوى المصلحة ، بشرط أن يقدم ذلك الطلب لوزير الداخلية خلال ثلاثين يوما من تاريخ تعليق الاعلان عن القرار المطعون فى صحته بمقر المجلس .

ويأخذ التشريع الفرنسى بذات القاعدة (مادة 45 من قانون البلديات) الا أنه يعطى الاختصاص فى هذا الشأن للمحافظ أو نائبه ، كما أنه ينص على امكانية ابطال القرار خلال خمسة عشر يوما من ايداعه ، كذلك يكون لذوى المصلحة حق الطعن فى مثل هذه القرارات خلال خمسة عشر يوما من اعلانها بمقر المجلس البلدي ، على أن يصدر قرار الابطال خلال خمسة

---

24) انظـــر :

— ديباش ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 225 .

— فيدل ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 712 .

عشر يوما من تاريخ تقديم الطلب .

والتشريع الفرنسى يفضل التشريع المغربى فى هذا الشأن ، بالرغم من اخذهما بقاعدة واحدة : ذلك أن التشريع الفرنسى يكفل حماية المصلحة العامة من ناحية ، كما انه يكفل سرعة تنفيذ قرارات المجالس المحلية من ناحيــة اخــرى .

فالمدد التى قررها التشريع المغربى لامكانية ابطال قرارات المجالس الجماعية خلالها تعتبر مددا طويلة ، الامر الذي يمكن أن يؤثر على مصالح الجماعات المحلية ، كما يمكن أن يقلل من فاعلية قرارات مجالسها .

أما التشريع المصري (25) ، فيأخذ بقاعدة مغايرة فى هذا الشأن ، حيث لا يرتب البطلان كالتشريعين المغربى والفرنسى ، وانما يكتفى بمنع عضو المجلس المحلى من حضور جلسات المجلس أو لجانه ، اذا كانت له أو لاحد أقربائه أو أصهاره لغاية الدرجة الرابعة بالذات أو بالواسطة مصلحة شخصية فى المسألة المعروضة أو اذا كان وصيا أو قيما أو وكيلا عمن لــه فيها مثل هذه المصلحة .

ولم يبين المشرع الجزاء الذي يترتب على مخالفة هذا المنع ، فهــل يترتب البطلان فى حالة حضور العضو لجلسات تتم فيها الموافقة علـــى قرارات فى موضوعات له فيها مصلحة بالتحديد السابق ؟

رغم سكوت النص ، الا أننا نرى أنه يترتب على حضوره قابليــة القرارات الصادرة للابطال ، لان تشكيل المجلس يكون غير صحيح ، وبالتالى فان القرارات الصادرة عنه تكون غير صحيحة أيضا .

ثانيــا ــ الحلــــول :

أخذ التشريع المغربى بفكرة الحلول Substitution فى نظامى سنة

---

25) المادة 93 من قانون الحكم المحلــى .

1960 وسنة 1976 ، مع وجود بعض الاختلاف فيما يتعلق بأنواع النفقات الاجبارية (المصاريف الالزامية) التى يجوز للسلطة المركزية تسجيلها فى الميزانية اذا رفض المجلس الجماعى تقريرها .

وقد فرق نظام سنة 1960 بين النفقات الاجبارية التى تلتزم بها الجماعات بصفة عامة ، وتلك التى تلتزم بها البلديات زيادة على التزامهـــا بالاولـــــى

وقد حددت النفقات الاجبارية العامة فى تسعة انواع ، ورد النص عليها فى الفصل 47 من ظهير سنة 1960 .

اما النفقات الاجبارية للبلديات ، فتتضمن النفقات المنصوص عليها فى الفصل السابق ، وذلك فضلا عن اثنى عشر نوعا من النفقات ورد النص عليها فى الفصل 47 من ظهير سنة 1960 .

وبمقارنة نصوص النظامين القديم والجديد ، يتضح لنا أن النفقات الاجبارية التى كانت تلتزم بها البلديات فى ظل النظام القديم ولم تعد ملتزمة بها فى ظل النظام الجديد انما تتمثل فيما يلــى :

1 ــ المساهمات فى نفقات تسيير القباضة البلدية .

2 ــ المرتبات والتعويضات واقساط التأمين ضد حوادث الشغل الخاصة بالموظفين العاملين بكتيبة رجال المطافىء .

3 ــ المساهمة فى نفقات الشرطة والرعاية المدنية والمساهمة فى ميزانيـــة الدولة من اجل نفقات المراقبة المالية ، وتفتيش حسابات الجماعات وقبض الاداءات .

4 ــ المساهمة فى ميزانيـــة الدولة لســـد نفقات ايـــواء وعلاج الفقـــراء بالمستشفيــــات .

5 ــ نفقـــات دفـــن الفقـــراء .

6 — احاطــة المقابــر بسيـــاج .

7 — مساهمة الجماعات فى نفقات تسيير المدارس الابتدائية .

وقد وحد النظام الجديد أنواع النفقات الاجبارية التى تلتزم بها كل الجماعات المحلية (الجماعات القروية والحضرية) ، وحددها الفصل الثانى والعشرين من الظهير الشريف رقم 584 — 76 — 1 الخاص بالتنظيم المالى للجماعات المحلية فى أربعة عشر نوعا ، هى (26) :

1 — صيانة دار الجماعة ، أو اذا لم تكن هناك دار للجماعة كراء دار أو قاعة تقوم مقامهـــا .

2 — نفقات الصيانة والاصلاحات الكبرى الخاصة بالبنايات المختلفة التى تتألف منها ممتلكات الجماعة .

3 — صوائر المكتب والطبع الخاصة بالجماعة والمحافظة على المحفوظات الجماعية والاشتراك فى الجريدة الرسمية (27) .

4 — المرتبات والتعويضات الممنوحة للموظفين العاملين بالمصالح الجماعية وأقساط التأمين من حوادث الشغل ، وعند الاقتضاء المعاشـــاة المعفاة والمصادق عليها بصفة قانونيـــة .

5 — النفقات التى يقتضيها تعهد الطرق بالجماعة وجميع المنشآت الخاصة بالنظافة مثل المجاري والقنوات وخزانات الماء .

6 — أداء الديون الحال أجلها والمبالغ المتأخرة الباقية من الاقتراحات .

---

26) نلفت النظر الى أن أنواع النفقات من 1 الى 9 كانت تعتبر نفقات اجبارية بالنسبة لكل الجماعات فى ظل نظام سنة 1960 ، أما النفقات من 1 الى 14 فكانت تعتبر نفقات اجبارية بالنسبة للبلديات ، وذلك بالاضافة الى أنواع النفقات السبعة المشار اليها فى المتن والتى لم ينص عليها الظهير الخاص بالتنظيم المالى للجماعات المحلية .
ولمزيد من التفاصيل عن تطبيق فكرة الحلول فى نظام سنة 1960 ، راجع :
— الشرقاوى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 53 وما بعدها .
— بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 171 وما بعدها .

27) كان ظهير سنة 1960 ينص على أنه يمكن أن يكون الاشتراك فى الجريدة الرسمية جماعيا بالنسبة للجماعات القرويـــة .

7 ــ صوائر احاطة المقابر بسياجات وتعهدهـــا (28) .

8 ــ الضرائب والواجبات المفروضة على أملاك الجماعات .

9 ــ النفقات الملقاة على كاهل الجماعات بموجب القانون أو بموجـــب مرسوم صادر بتطبيق قانون .

10 ــ صوائر تسيير مصالح الحالة المدنيـــة .

11 ــ مساهمة الجماعات فى منظمات الاحتياط أو تقاعد الموظفين العاملين بالمصالح الجماعية والمساهمة فى نفقات المعونة المتبادلة .

12 ــ نفقات لباس أعوان الجماعات ذوى الحق فى ذلك حسب نظامهم الاساســـــى .

13 ــ نفقات وضع مخططات التجهيز والتوسيع والمحافظة عليها .

14 ــ النفقات اللازمة لضمان الصحة (والمحافظة على الصحة بالجماعة) ولا سيما محاربة حمى المستنقعات والاوبئة .

وللحلول محل المجلس فى تسجيل أي من النفقات الاجبارية السابقة ، يشترط أن يكون المجلس قد دعى من قبل لتسجيلها ، فرفض القيـــــام بـــذلــــك .

كذلك يشترط دعوة المجلس لتقرير الموارد المطابقة للنفقات الاجبارية، فاذا رفض ، يكون من حق الوزير تسجيل تلك الاعتمادات .

والسلطة المختصة بتسجيل النفقات الاجبارية هى وزير الداخليـــة بالنسبة للجماعات الحضرية ، والعامل بالنسبة للجماعات القروية .

أما تسجيل الاعتمادات المطابقة للنفقات الاجبارية ، فيكون بقرار من

---

28) كان ظهير سنة 1960 يدخل نفقات صيانة المقابر من بين النفقات الاجبارية العامة بالنسبة لكل الجماعات ، بينما كان يعتبر نفقات احاطة المقابر بسياج من بين النفقات الاجباريـــة للبلديـــــات .

وزير الداخلية ، وذلك بالنسبة لكل من الجماعات الحضرية والقروية . وفى سبيل ذلك ، يكون لوزير الداخلية اتخاذ كل تدبير تدعو اليه الضرورة ، بما فى ذلك تقرير الغاء نفقة غير أجبارية أو احداث مدخول جديد (مورد جديد) .

ومن ناحية اخرى ، يجيز التشريع المغربى للسلطة المختصة (الباشا أو القائد) أن تحل محل رئيس المجلس الجماعى فى القيام بالاعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون اذا رفض أو امتنع عن القيام بها ، وذلك بعد التماسها منه القيام بهـــا .

كذلك يقرر التشريع الفرنسى (29) انه اذا رفض رئيس المجلس البلدي القيام بالاعمال التى يعهد القانون بها اليه ، أو اهمل أو تراخى فى القيام بها ، جاز للمحافظ — بعد أن يلتمس منه القيام بها — أن يقوم بهـــا بنفسه أو بواسطة من يفوضه فى ذلك .

كما ينص التشريع الفرنسى على بعض النفقات التى تعتبر نفقـــات اجبارية بالنسبة للمجلس البلدي ، كما يقرر تمتع المحافظ بسلطة « الحلول » وذلك لاتخاذ القرارات اللازمة فى حالة عدم موافقة المجلس على الميزانية أو عدم تسجيل أي من النفقات الاجبارية بها ، وفى حالة عدم وجود توازن بين الايرادات والنفقـــات .

أما التشريع المصري ، فيقرر اعتبار ما يلى نفقات اجبارية (30) :

أ و لا — الالتزامات التى تكون المحافظة أو احدى وحدات الحكم المحلى فى نطاقهـــا ملتزمة بهـــا .

---

(29) راجـــع :
— أوبى ، مؤلفـــه السابق الاشارة اليـــه ، صفحـــة 158 .
— ريفيرو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 372 .
— فيدل ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 711 .
— مورو ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 24 .

(30) المادة 131 من قانون الحكم المحلـــى .

ثانيــا ــ الاستخدامات التى يفرضها قانون الحكم المحلى أو أي قانــون آخــــــر .

ثالثــا ــ مصروفات الادارة أو الصيانــة اللازمة لحسن سير المرافــق والمنشآت أو الاعمال التى تتولاها المحافظة أو وحدات الحكــم المحلى فى نطاق المحافظــة .

ويتضح لنا مما سبق أن التشريعات الثلاثة وان أخذت بفكرتى النفقات الاجبارية والحلول ، الا أن أنواع هذه النفقات يختلف من تشريع لآخر . كما أن التشريع المصري لا يأخذ بفكرة الحلول لمارسة سلطات رئيس المجلس المحلى ، ولعل ذلك بسبب قلة اختصاصات الرئيس من ناحية ، واسناد مهمة تنفيذ قرارات المجلس للجنة التنفيذية من ناحية أخرى .

وتنطبق كل الاحكام السابقة على كل الجماعات القروية والحضرية ، سواء فيما يتعلق بتشكيل المجالس ، واختصاصاتها ، واختصاصات رؤسائها وأوجه الرقابة المختلفة على الاشخاص والاعمال . وذلك باستثناء ما نص عليه الفصل 67 من ظهير سنة 1976 من حيث عدم مزاولة رئيس المجلس الجماعى للربــاط لبعض الاختصاصات ، واعطاء سلطة مزاولة هــــذه الاختصاصات لعامل الرباط . وهذه الاختصاصات هى :

1 ــ استدعاء الموظفين المزاولين مهامهم بالمجلس لحضور جلسات المجلس الجماعى بصفة استشاريــة .

2 ــ اتخاذ القرارات الخاصة بتحديد الضرائب والادءات والوجيبات ، وذلك طبقا لقرارات المجلس الجماعى فى هذا الشأن .

3 ــ اتخاذ القرارات التنظيمية والتدابير الفردية المتعلقة بممارسة مهام الشرطة الادارية الجماعية .

4 ــ ممارسة مهام ضابط الحالة المدنية ، على أنه يجوز للعامل تفويض مهامه فى هذا الشأن الى الموظفين العاملين بالمصالح الجماعية .

5 — القيام تلقائيا ، وعلى نفقة المعنيين بالامر — طبقا لشروط تحـــدد بمرسوم — بتنفيذ جميع التدابير التى تهدف لاستتباب الامن أو ضمان سلامة المرور والمحافظة على الصحة العامة .

6 — التماس استخدام القوة العمومية — فى نطاق التشريع المعمول به فى هذا الصدد — وذلك بهدف ضمان احترام قراراته وأوامره .

7 — تسيير المصالح الجماعية اللازمة لتنفيذ المهام المقررة له طبقا لقانون التنظيـــم الجماعـــى .

وربما يكـــون مركز الرباط كعاصمة للدولة هو السبـــب فى انتقاص اختصاصات رئيس المجلس الجماعى بها ، الا أننا كنا نفضل لو خص التشريع المغربى مدينة الرباط بنظام خاص تتم بمقتضاه الملاءمة بين وضع الربـــاط كعاصمة للدولة ، وضرورة تمتع ممثلى سكان هذه العاصمة بما يتمتع بـــه سائر ممثلى السكان فى أنحاء الدولة من الاختصاص بتقرير وتنفيذ كل ما يتصل بشؤونهم المحلية ، ويكفل تطور المجتمع المحلى وتقدمه .

ومن ناحية اخرى ، أوجب التشريع المغربـــى اخضاع الجماعات الحضرية للمجموعة العمرانية بالدار البيضاء لبعض المقتضيات الخاصة ، كما أجاز للجماعات — بصفة عامة — أن تكون ما أطلق عليه اسم « نقابات الجماعـــات » .

وفيما يتعلق بالجماعات الحضرية للمجموعة العمرانية بالدار البيضاء ، ينص الفصل 58 من ظهير 1976 على انشاء شخص معنوي يخضع للقانون العام ويتمتع بالاستقلال المالى ، يطلق عليه اسم « المجموعة الحضرية للـــدار البيضـــاء » .

ويدير شؤون المجموعة مجلس يتكون من رؤساء الجماعات الحضرية للمجموعة العمرانية بالدار البيضاء ومساعديهم ، يجتمع — بدعوة مـــن العامل وبرئاسة أكبر الاعضاء سنـــا — خلال الخمسة عشر يوما التاليـــة

للانتخاب النهائى لمكاتب مجالس هذه الجماعات ، وذلك لانتخاب رئيس مجلس المجموعة ومكتب مجلس المجموعة الذي يتكون من عدد من المساعدين بواقع مساعد واحد عن كل جماعة حضرية عضو ، وذلك كله طبقا للشروط والاجراءات المتبعة لاختيار رؤساء وأعضاء مكاتب المجالس الجماعية ، والتى سبق لنا بيانها من قبل .

ويختص مجلس المجموعة الحضرية بتسيير وتدبير شؤون المجموعة التى حددها الفصل 59 من ظهير سنة 1976 (31) ، وذلك فضلا عما يمكن أن يضاف اليها بقرار يصدره مجلس المجموعة بعد موافقة مجالس الجماعات الاعضاء بالمجموعة . وله فى سبيل ذلك ، ممارسة كافة الاختصاصات المقررة للمجالس الجماعية فى هذا الشأن ، كما يمارس رئيس مجلس المجموعة ذات الاختصاصات المقررة لرؤساء المجالس الجماعية .

كذلك تطبق القواعد التى تحكم المجالس الجماعية بصفة عامة على المجموعة الحضرية للدار البيضاء ، وذلك فيما يتعلق بالتسيير ، شروط تنفيذ القرارات ، حالات وشروط ابطال القرارات وقابليتها للابطال ، وحالات وشروط واجراءات رقابة السلطة المركزية .

أما نقابات الجماعات ، فتتكون من عدد من الجماعات بغرض تحقيق

---

(31) تشمل الميادين التالية :
1 — الاشارات والشؤون التى تهم طرق المواصلات ، باستثناء أشغال صيانة الطرق وأشغال تهيئة الطرق داخل الجماعات وأشغال واصلاح جوانب الطرق وتغطية الارصفة .
2 — الماء والكهرباء .
3 — النقل العمومى الحضرى للمسافرين .
4 — احداث منشآت التبريد وتدبير شؤونها .
5 — أشغال التطهير ، باستثناء أشغال الربط الفردى بالشبكة (شبكة المجارى .
6 — جمع الازبال المنزلية انطلاقا من نقطة مركزية تحددها المجموعة .
7 — معالجة الازبال المنزلية .
8 — الانارة العمومية باستثناء أشغال انارة وصيانة الطرق داخل الجماعات .
9 — الساحات الخضراء ، باستثناء الاشغال ذات الفائدة الجماعية .
10 — احداث المجازر وأسواق الجملة وصيانتها وتدبير شؤونها .
11 — مصلحة الاسعاف ومكافحة الحريق .
12 — الوكالات والمقاولات والشركات ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات .
13 — مشروع مخطط التجهيز .

عمل مشترك أو فائدة مشتركة بين الجماعات أو تدبير أموال خاصة بكل جماعة منها لتمويل اعمال صيانة الشوارع والابنية العامة واداء بعض نفقات التسيير المشتركة . على أن يكون انشاء « نقابة الجماعات » باذن من وزير الداخلية ، وذلك بعد اطلاعه على قرارات المجالس الراغبة فى تكوين هذه النقابة ، أو الانضمام لنقابة قائمة من قبل .

وتعتبر نقابة الجماعة مؤسسة عامة ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى ، وتطبق عليها ذات القواعد الخاصة بالمجالس الجماعية فيما يتعلق بالمسائل المالية والحسابية ورقابة السلطة المركزية .

ويسير شؤون النقابة « لجنة » ينتخب اعضاؤها بواسطة المجالس الجماعية أعضاء النقابة ، بواقع مندوب عن كل مجلس .

كما تقوم اللجنة بانتخاب رئيس لها من بين أعضائها ، يكون مسؤولا عن تنفيذ الميزانية .

ومن جهة اخرى ، يقرر التشريع المغربى تقسيم الدولة الى عمالات واقاليم (يبلغ عددها الآن 31 عمالة واقليم ، منها عمالتين فقط هما (32) : عمالة الدار البيضاء وعمالة الرباط — سلا) ، يتمتع كل منها بالشخصية المعنوية المستقلة والاستقلال المالى ، ويخضع للقانون العام .

وقد وردت الاحكام الخاصة بالعمالات والاقاليم فى الظهير الشريف رقم 273 — 63 — 1 الصادر بتاريخ 12 سبتمبر سنة 1963 ، وتتمثل أهم أحكامه فيما يلى (33) :

أو لا — يتكون مجلس العمالة أو الاقليم من عدد من الاعضاء يختلف

---

(32) طبقا لآخر ظهير صدر باعادة التقسيم الادارى للمملكة وهو الظهير رقم 468 — 76 — 1 بتاريخ 6 أغسطس سنة 1976 ، يبلغ عددها 31 عمالة واقليم ، منها عمالتين فقط : عمالة الدار البيضاء وعمالة الرباط وسلا .

(33) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- بن بشير ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 46 وما بعدها .
- روسيه ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة 100 وما بعدها .
- موريه ، مقاله السابق الاشارة اليه ، صفحة 150 وما بعدها .

باختلاف عدد السكان ، ويشكل بالانتخاب العام غير المباشر ، وذلك من بين أعضاء المجالس الجماعية للعمالة أو الاقليم وبواسطة هيئة انتخابية تتكـون من أعضاء هذه المجالس . وذلك فضلا عن ممثل لكل من الغرفة الفلاحية والغرفة التجارية والصناعية وغرفة الصناعة التقليدية ، يقوم بانتخابه أعضاء مجلس كل غرفـة .

ثانيـا ــ يختص مجلس العمالة أو الاقليم بكل مسألة « ذات صبغة ادارية واقتصادية تهم عمالة أو اقليما وجماعة للعمالة أو الاقليم أو جماعة مجاورة » ، ويمكن للمجلس أن يقدم ملتمسات فى مسائل التسيير الاقتصادي أو الاجتماعى كما يمكن للوزراء استشارة المجلس وأخذ رأيه فى المسائل التى تهم العمالة أو الاقليم أو التى تهم مصالح مشتركة بين الجماعات ، ولا سيما فى الميدانين الاداري والاقتصادي .

ثالثـا ــ يقوم العامل بتنفيذ قرارات مجلس العمالة أو الاقليم ، وهو موظف تابع للسلطة المركزية ويعين بظهير من الملك . ومن ثم يتميز مركزه بالازدواج الوظيفى حيث يعتبر ممثلا للسلطة المركزية كما يعتبر مسؤولا عن تنفيذ قرارات مجلس العمالة أو الاقليم كما هو الشأن بالنسبة لمركز المحافظ فى كل من مصر وفرنسـا .

رابعـا ــ تمارس السلطة المركزية مختلف أوجه الرقابة علـى المجالس وأعضائها ! فتعلن عن استقالة كل عضو تخلف عن دورتين متواليتين دون عذر مشروع يقبله المجلس ، كما يجوز حل المجلس بمرسوم غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن ، على أنه لا يجوز حل كل المجالس باجراء عـام .

كذلك تعتبر باطلة بحكم القانون كل القرارات الصادرة عن المجلس فى اجتماع غير قانونى أو تلك التى تتعلق بأمور لا تدخل فى اختصاص المجلس ، كما يعتبر قابلا للابطال كل قرار يشارك فى اتخاذه عضو بالمجلس تكون له مصلحة فيه اما بصفة شخصية أو بصفته وكيلا .

كذلك لا تكون قرارات المجلس نافذة الا بعد مضى مدة ثلاثين يوما دون وقف تنفيذها من طرف العامل (التصديق الضمنى) (34) ، كما لا تكون بعض القرارات الاخرى نافذة الا بعد التصديق الصريح عليها من طرف وزير الداخلية ، على أن عدم تصديقه عليها خلال ثلاثة أشهر يعتبر بمثابة رفض لهـا .

كذلك يجوز لوزير الداخلية أن يقيد الاعتمادات الضرورية وذلك لمواجهة النفقات الاجبارية للعمالات والاقاليم (الحلول) .

---

(34) اذا أوقف العامل تنفيذ بعض قرارات المجلس ، فان هذه القرارات تخضع فى هـذه الحالة لقاعدة التصديق الصريح عليها من قبل وزير الداخلية .

بسم الله الرحمن الرحيم

خاتمة

فى دراستنا لتطور احكام التنظيم الجماعى فى المملكة المغربية ، لاحظنا أن هذا التنظيم قد مر بثلاث مراحل مختلفة ومتميزة : تمثلت الاولى فى مرحلة ما قبل الحماية (أو عهد الاستقلال الاول ، ان صح ذلك التعبير) ، وتمثلت الثانية فى مرحلة عهد الحماية ، بينما تمثلت الثالثة فى مرحلة عهد الاستقلال (التنظيم الحالى) .

وقد تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن وضعية « الجماعات » فى كل من هذه المراحل تختلف عن وضعية المناطق (أو الاقاليم والعمالات وفقا للتسمية الحالية) ، فقد كانت الجماعات ، ولا تزال ، هى أساس التنظيم الاداري اللا مركزي ، بينما لم تظهر المناطق كأشخاص ادارية لا مركزية مستقلة الا بعد الاستقلال ، ومنذ سنة 1963 على وجه التحديد .

ففيما يتعلق بالمناطق (الاقاليم والعمالات) ، كانت تدار بالاسلوب المركزي فى عهد ما قبل الحماية ، حيث كان يقوم التنظيم الاقليمى على أساس قبلى بالدرجة الاولى ، من ناحية ، وكان كل من الخليفة والباشا يمارسان سلطاتهما فى المناطق بقرار من السلطان وبتفويض من ناحية ثالثة . وذلك فضلا عن انه لم يكن يوجد أي مجلس أو هيئة تمثل سكان المنطقة ، من ناحية رابعة .

وفى عهد الحماية ، لم يطبق الاسلوب اللا مركزي فى ادارة المناطق

او الاقاليم سواء فى منطقة النفوذ الفرنسى أو فى منطقة النفوذ الاسبانى (1) حيث كان هدف التقسيم عسكريا ولمصلحة السلطة الاجنبية ، من جهة . كما ان المنطقة لم تكن تتمتع بالشخصية المعنوية ، من جهة ثانية . كذلك لم يكن لهيئاتها سلطة البث والتقرير فى الشؤون المحلية ، من جهة ثالثة . وذلـــك فضلا عن عدم وجود اي مجلس او هيئة لتمثيل سكان المنطقة ، من جهـــة رابعــــــة .

اما فى عهد الاستقلال ، فقد اختلف الوضع ، حيث انشئت الاقاليم والعمالات (المناطق) كأشخاص ادارية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى ، ويكون لكل منها مجلـــس منتخب يختص بالمسائـــل ذات الصبغة الادارية والاقتصادية .

ولئن كان انشاء الاقاليم والعمالات يعد تطبيقا لاسلوب اللا مركزية المحلية الا أن هذا التطبيق يبدو اقل تحقيقا لمتطلبات اللا مركزية المحلية فى صورتها المنشودة : حيث يتم تكوين مجلس الاقليم أو العمالة بالانتخاب غير العـــام وغير المباشر ، لان أعضـــاء المجالس الجماعيـــة من ناحيـــة ، واعضاء غرف الفلاحة والصناعة التقليدية من ناحية ثانية ، هم الذين يقومون بانتخاب اعضاء المجلس من بينهم ، أولا . ولان اختصاصات مجلس الاقليم او العمالة محدودة وتصدر غير نافذة تلقائيا ، ثانيا . ولان العامل — ممثل السلطة المركزية — هو الذي يقوم بتنفيذ قرارات المجلس ، ثالثا . كما أن السلطة المركزية تمارس رقابة أشد على المجلس واعضائه ، رابعا .

وبالنسبة للمدن ، كانت تدار بالاسلوب المركزي فىعهد ما قبل الحماية، حيث كان يدير شؤون المدينة كل من الباشا والمحتسب وأمين المستفاد ، فلم تكن المدينة تتمتع بالشخصية المعنوية ، كما لم يكن لها مجلس منتخب يعبر عن آراء السكان ويرعى مصالحهم .

---

1) ولا مجال للحديث عن تقسيم منطقة النفوذ الدولى بطنجة الى مناطق ، لان طنجـــة كانت عبارة عن مدينـــة وضواحيها .

وفى عهد الحماية ، انفردت منطقة طنجة بوضع دولى خاص ، حيث كان يدير شؤونها كل من المندوب ، والجمعية التشريعية ، ولجنة الرقابة ، والحاكم . الا أن لجنة الرقابة المكونة من قناصل الدول الموقعة على اتفاق الجزيرة الخاص بطنجة ، كانت تعتبر محور النظام الخاص بطنجة ، اذ كانت بمثابة السلطة المنظمة العليا للمنطقة .

وفى منطقة النفوذ الفرنسى ، اخضعت كل من مدينتى فاس والدار البيضاء لنظم بلدية خاصة ، بينما اخضعت بعض المدن المغربية الاخرى لنظام بلدي مشترك منذ سنة 1917 .

وقد كان لكل من المجلس البلدي للدار البيضاء وفاس (الجمعية الاولى الممثلة للمسلمين والجمعية الثانية الممثلة لليهود) سلطة التقرير والبت فى بعض المسائل التى يختص بها ، مع الخضوع للرقابة الشديدة من جانب السلطة المركزية (سلطة الاحتلال) ، كما كان يتم اختيار اعضاء المجلس البلدي للدار البيضاء وأعضاء الجمعية الثالثة (الممثلة للفرنسيين) بالمجلس البلدي بفاس بطريق التعيين ، فى حين كان يتم تشكيل الجمعيتين الاولى والثانية بالمجلس البلدي بفاس بطريق الانتخاب .

اما النظام البلدي المشترك الذي طبق على بعض المدن المغربية فى منطقة النفوذ الفرنسى ، فقد تميز بأنه كان يعتمد التعيين اساسا لاختيار اعضاء المجالس البلدية ، كما أن سلطات هذه المجالس كانت استشارية ، وذلك فضلا عن تقليص سلطات باشا المدينة (ممثل السلطة المغربية) لصالح رئيس المرافق البلدية (ممثل السلطة الفرنسية) .

وفى منطقة النفوذ الاسبانى ، انشئت بلديات فى سبع عشرة مدينة مغربية ، منحت كل منها الشخصية المعنوية ، واعتبرت من اشخاص القانون العام .

وكان يتم اختيار اعضاء اللجنة البلدية بالتعيين ، وكانت كل لجنة تضم ممثلين لكل من المغاربة والاسبان ، اما اختصاصات اللجنة فقد كانت تقريرية

مع الخضوع لرقابة شديدة من ممثل السلطة الاسبانية فى المدن الكبرى ، بينما كانت اختصاصاتها استشارية فى المدن الصغرى .

اما السلطة البلدية فى كل المدن (البلديات) فكانت تتمثل فى الباشا (أو القائد) والمراقب ، الا أن المراقب كان هو الذي يمارس السلطة من الناحية الفعليـــة .

وفى عهد الاستقلال ، الفيت النظم الخاصة ، بل والغى التمييز بـــين المدن والقرى بصفة عامة ، وخضعت كلها — بعد أن أطلق عليها اسم الجماعات الحضرية والقروية — لنظام مشترك صدر به ظهير سنة 1960 ، حل محله التنظيم الجديد الصادر به ظهير سبتمبر سنة 1976 .

أما الجماعات (القرى) فقد كانت هى اساس التنظيم الاداري فـــى المغرب طوال العهود الثلاثة ، ولا تزال كذلك فى وقتنا الحاضر .

ففى عهد ما قبل الحماية ، كانت تدار شؤون الجماعة بأسلوب لا مركزي نسبيا ، حيث كان هذا الاسلوب متأثرا بظروف العصر والبيئة . الا أنها كانت « لا مركزية واقعية » ، تعتمد على الواقع من حيث الوجود والتنظيم وتشكيل المجلس واختصاصاته ، حيث كانت لا توجد أية نصوص تشريعية تحدد كل هذه الامور بدقة وصراحـــة .

وفى عهد الحماية ، استحدث فى منطقة النفوذ الفرنسى مستوى جديد للوحدات المحلية هو « المراكز » ، شكلت فى بعضها « لجنة للمصالـــح المحلية » كان يختار اعضاؤها بطريق التعيين ، كما كانت اختصاصاتهـــا استشاريـــة فقـــط .

أما الجماعات ، فقد أبقيت على مستوى القبيلة والفخد فقط ، وكـــان يتم اختيار اعضاء مجلسها بالتعيين ، وكانت اختصاصاته استشارية ، كما كان برئاسة القائد على مستوى القبيلة ، وبرئاسة الشيخ على مستوى الفخـــــذة .

وفى جميع الحالات كانت الرقابة مزدوجة وشديدة ، حيث كانت هذه الهيئات تخضع لرقابة كل من ممثلى السلطتين المغربية والفرنسية ، على أن الغلبة كانت ـــ بحكم الواقع والظروف ـــ لممثل السلطة الفرنسية الذي كان يمارس السلطة ، من الناحية الفعلية ، سواء بالنسبة للجماعات او المراكز القرويـــــــة .

وفى منطقة النفوذ الاسبانى ، استمرت ادارة شؤون البادية علـــى أساس قبلى ، وشكلت « لجنة قروية » على مستوى كل جماعة ، يتـــم اختيار أعضائها بالتعيين ، وكانت سلطتها استشارية وبالنسبة لبعض المسائل المحلية فقط ، كما أخضعت لرقابة مزدوجة وشديدة ، وذلك فضلا عن قيام المراقب الاسبانى بالادارة من الناحية الفعلية بصفة عامة .

وفى عهد الاستقلال ، صدر أول تنظيم عام لكل من الجماعات الحضرية والقروية سنة 1960 ، ثم نصت الدساتير المغربية المتتالية على بعض القواعد التى تمثل ضمانات دستورية للجماعات المحلية ، ثم صدر فى 30 سبتمبر سنة 1976 تنظيم جديد للجماعات كان أهم ما قرره زيادة علـــى الاحكام الواردة فى التنظيم السابق هو التعديل فى عدد أعضاء المجالس بالنسبة لعدد سكان كل جماعة وكذلك بالنسبة لعدد مساعدي الرئيس ، وتوحيد أحكام كل من الجماعات الحضرية والقروية ، وذلك فضلا عن تقرير سلطات جديدة لرؤساء المجالس واعتبارهم ـــ وحدهم ـــ مسؤولين عن تنفيذ قرارات المجالس الجماعيـــة .

وفى دراستنا لاحكام التنظيم الجماعى الجديد مقارنة بنظيرتها فى كل من التشريعين الفرنسى والمصري ، تبين لنا اتفاق التشريعات الثلاثة فى بعض المسائل واختلافها فى مسائل أخرى :

ـــ من حيث تشكيل المجالس المحلية :

تأخذ التشريعات الثلاثة بقاعدة تشكيل هذه المجالس بالانتخاب العام المباشر ، الا أن التشريع المصري لم يأخذ بقاعدة التمثيل النسبى للسكـــان

عند تحديده لاعضاء المجلس المحلى ، وذلك بعكس كل من التشريعين المغربى والفرنسى . كما أن التشريع المصري ينفرد أيضا بتطلبه تمثيل العمال والفلاحين فى عضوية المجالس المحلية بنسبة 50 ٪ على الاقل .

— من حيث الاختصاصـات :

يقرر كل من التشريعين المغربى والفرنسى قاعدة عامة فى هذا الشأن ، وهـى اختصاص المجالس المحلية بكل الشؤون المحلية .

اما التشريع المصري فيأخذ باتجاه مخالف منذ سنة 1971 ، حيـث اغفل النص على الاختصاص العام للمجالس المحلية بكل الشؤون المحلية فى دستور سنة 1971 ، كما أن قانون الحكم المحلى الصادر سنة 1975 قد تضمن بعض الاستثناءات فى هذا الشـأن .

— من حيث مركز الرئيس وسلطاته :

تتفق التشريعات الثلاثة فى اشتراطها أن يكون اختيار رئيس المجلس المحلى بطريق الانتخاب من بين أعضاء المجلس .

ويتفق التشريعان المغربى والمصري فى اضفاء صفة واحدة علـى رئيس المجلس المحلى ، حيث يعتبر عضوا لا مركزيا وممثلا للمجلس المحلى فقط . وذلك بعكس الوضع فى التشريع الفرنسى الذي يأخذ بفكرة الازدواج الوظيفى بالنسبة لرئيس المجلس (العمدة) ، حيث يعتبر عضوا لا مركزيا وعضوا مركزيا فى وقت واحد ، انه يعتبر ممثلا للمجلس البلدي ، كما أنـه يعتبر ممثلا للسلطة المركزية أيضا .

ويتفق التشريعان المغربى والفرنسى فى اعتبار رئيس المجلس عضو التنفيذ ، حيث يكون مسؤولا عن تنفيذ قرارات المجلس . بينما لا يعتبر رئيس المجلس فى التشريع المصري مسؤولا عن تنفيذ قراراته ، حيث يعهد بهذه المهمة لرئيس الوحدة المحلية بمعاونة لجنة تنفيذية تضم رؤساء لجـان المجلس فضلا عن ممثلى بعض الوزارات على مستوى الوحدة المحلية .

— من حيث الرقابـــة :

تأخذ التشريعات الثلاثة بالاسلوب الفرنسى فى هذا الصدد ، الا أن التطبيق يختلف فى كل منها وذلك حسب التفصيل السابق بيانه .

والخلاصة أن التنظيم الجماعى الحالى بالمملكة المغربية يتميز بالسمات العامة التاليـــة :

أولا — وحـــدة الانمـــاط :

كان التشريع المغربى فى عهد الحماية يأخذ بقاعدة « تنوع الوحدات مع وحدة نمط كل نوع منها » ، حيث كان يتم التمييز بين كل من البلديات ، والمراكز ، والجماعات ، فى منطقة النفوذ الفرنسى ، وكان يوجد نظام واحد يطبق على كل البلديات باستثناء بلديتى فاس والدار البيضاء ، كما كان يوجد نظام واحد يطبق على كل المراكز القروية ، ونظام ثالث يطبق على كل الجماعـــات .

وفى منطقة النفوذ الاسبانى بالشمال ، كان يتم التمييز بين كل من القرى من ناحية ، والمدن من ناحية أخرى . وقد أخضعت الدوائر القرويـــة لنظام موحد بدون استثناء . بينما أخضعت المدن الكبرى لنظام موحد ، وأخضعت المدن الصغرى لنظام مختلف ولكنه موحد أيضا .

وقد تضمن ظهير سنة 1960 أحكاما موحدة تطبق على كل الجماعات الحضرية والقروية ، الا انه قد أفرد لكل من المراكز المستقلة والبلديات بعض الاحكام الخاصة (2) . غير أن ذلك لا يؤثر فى كون النظام سنة 1960 قد أخذ بقاعدة « وحدة الانماط » بالرغم من تنوع الوحدات والميز بالنسبة لها بين كل من : الجماعات القروية ، والمراكز المستقلة ، والبلديات .

---

2) وتتمثل هذه الاحكام الخاصة فى زيادة أنواع النفقات الاجبارية بالنسبة للبلديات . أما بالنسبة للمراكز فتتمثل فى تحمل ميزانية الدولة لاجور موظفى مصالح المركز من ناحية ، وتطبيق الاحكام الخاصة بالبلديات على المراكز المستقلة فيما يتعلق بالميزانية والحساب الختامى والاملاك المخزنية والمحاسبـــة .

أما التنظيم الجماعى الحالى فقد طبق قاعدة وحدة الانماط ، حيث أخضع كل الجماعات ـــ القروية والحضرية منها ـــ لاحكام واحدة ، وذلك باستثناء ما اشرنا اليه من قبل فيما يتعلق بانتقاص اختصاصات رئيـــس المجلس الجماعى للرباط لصالح العامل ، وكذلك انشاء « المجموعة الحضرية للدار البيضاء » التى تعتبر ـــ فى نظرنا ـــ صورة خاصة من صور تكوين نقابات الجماعات : تتميز عنها بأن نشاطها وجوبى لا اختياري وأن القانون قد وضع حدا أدنى للمسائل المشتركة الداخلة فى اختصاصها .

وبذلك يكون التنظيم الجماعى الحالى قد أخذ بقاعدة وحدة الانماط ، وبدون استثنـــاء .

ثانيـــا ـــ الطابـــع الديمقراطـــى :

يأخذ التشريع المغربى بقاعدة لم تتغير منذ سنة 1959 وحتى وقتنا الحاضر ، وهى تشكيل مجالس الجماعات (القروية والحضرية على حد سواء) بالانتخاب العام المباشر ، مع المساواة بين الذكور والاناث فى هذا الشأن . وذلك فضلا عما تتضمنه الدساتير المتوالية من تطلب أن تقوم المجالس الجماعية بتدبير شؤون الجماعات تدبيرا ديمقراطيا .

ولا شك أن موقف التشريع المغربى فى هذا الشأن يفضل موقف نظيره المصري ، حيث لم يأخذ التشريع المصري بقاعدة اختيار كل أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب العام المباشر الا منذ سنة 1975 .

ثالثـــا ـــ الاختصاص بكل الشؤون المحليـــة :

منذ سنة 1959 وحتى وقتنا الحاضر ، يأخذ التشريع المغربى بقاعدة لم تتغير وهى اختصاص المجالس الجماعية بكل الشؤون المحلية ، اي أن المجالس الجماعية تعتبر هى صاحبة الاختصاص العام بالشؤون المحلية .

الا أنه يقلل من فاعلية الاخذ بهذه القاعدة قلة الموارد الماليـــة المخصصة للجماعات المحلية من ناحية ، وشدة الرقابة المفروضة علـــى

الجماعات من قبل السلطة المركزية من ناحية أخرى .

رابعــا ــ مسؤولية رؤساء المجالس عن تنفيذ قراراتها :

كان نظام سنة 1960 يعهد بمسؤولية تنفيذ قرارات المجالس الجماعية لكل من رئيس المجلس وممثل السلطة المركزية على مستوى الجماعة ، الامر الذي انتهى من الناحية العملية الى انفراد ممثل السلطة المركزية فـى بعض الجماعات بتنفيذ قرارات مجالسهــا .

الا أن التنظيم الجماعى الجديد قد قرر اختصاصات جديدة لرؤســاء المجالس الجماعية من ناحية ، وعهد اليهم ــ وحدهم ــ بمهمة تنفيذ كــل قرارات المجالس الجماعية (باستثناء رئيس المجلس الجماعى للربــاط الذي أعطيت بعض اختصاصاته لعامل الرباط وسلا) ، من ناحية أخرى .

خامســا ــ مركزيــة الرقابــة :

تخضع المجالس الجماعية لرقابة مركزية ، تحد من استقلال المجالس الجماعية وتقلل من فاعلية قراراتهــا .

والسلطة المركزية (وزير الداخلية أو العامل حسب الاحوال) هى التى تمارس الرقابة الادارية على الجماعات المحلية ، فلا يأخذ النظام المغربى بمبدأ لا مركزية الرقابة ، حيث لا يقرر أي اختصاص لمجالس الاقاليــم والعمالات فى هذا الشأن .

وتعتبر رقابة السلطة المركزية على الجماعات شاملة : فهى تمارس فى مواجهة الاشخاص ، حيث تتضمن ــ بشروط ــ اقالة الاعضاء ، ووقف أو عزل رؤساء المجالس ، ووقف المجالس أو حلها .

كما تمارس الرقابة أيضا على الاعمال ، كتتضمن ــ بشروط ــ الحق فى ابطال بعض قرارات المجالس ، وقابلية البعض الآخر للابطال ، واخضاع بعض القرارات للتصديق الصريح بالاضافة الى اشتراط مضى مدة معينة

قبل ان تصبح قرارات المجالس الاخرى نافذة (التصديق الضمنى) ، وذلك فضلا عن سلطة الحلول التى تتمتع بها فى مواجهة المجالس أو رؤسائها بالنسبة لبعض المسائل الداخلة فى اختصاصاتهم .

ومن ناحية أخرى ، يجوز للسلطة المركزية الغاء أو عدم التصديق على بعض القرارات اعتمادا على عدم مشروعيتها ، كما يجوز لها عدم التصديق على بعض القرارات اعتمادا على عدم ملاءمتهـــا .

« تـــم بحمـــد اللـــه »

ملحق

*

قانون التنظيم الجماعي

ظهير شريف رقم 1·76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعى ·

الحمد لله وحـــده

الطابع الشريف ــ بداخله :

(الحسن بن محمد بن يوسف بن الحسن الله وليه)

يعلم من ظهيرنا الشريف هذا أسماه الله وأعز أمره أننا :

بناء على الدستور ولا سيما الفصول 87 و 88 و 102 منه ·

أصدرنا أمرنـــا الشريف بما ياتـــى :

الفصـــل 1

الجماعات وحدات ترابية داخلة فى حكم القانون العـــام وتتمتـــع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى ·

وتنقسم الى جماعات حضرية وجماعات قروية ·

وتشتمـــل الجماعات الحضرية على البلديات والمراكـــز المتمتعـــة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى ·

ويمكن الاذن للجماعات فى أن تؤلف نقابات فيما بينها ·

ويدبر شؤون الجماعة مجلس جماعى .

الجـــزء الاول

المجلس الجمـــاعـــى

البـــاب الاول

المكتـــب وتكـــوينـــه

الفصـــل 2

ينتخب المجلس الجماعى من بين أعضائه رئيسا وعدة مساعديـــن يؤلفون مكتب المجلس المذكور ، ويجرى هذا الانتخاب خلال الخمسة عشر

يوما الموالية اما لتاريخ الانتخاب الاول للمجلس أو لتاريخ تجديده بكامله ٠ ويجتمع المجلس فى كلتا الحالتين باستدعاء من السلطة المحلية المختصة وتحت رئاسة العضو الاكبر سنا ٠

ويتم انتخاب الرئيس والمساعدين طبقا لشروط النصاب القانونى المقررة فى الفصل 19 وبواسطة الاقتراع السرى ٠ ولا يمكن أن يقع الانتخاب فى الدورتين الاوليين للاقتراع بالاغلبية المطلقة ، واذا كان من الضرورى اجراء اقتراع ثالث فان الانتخاب فى هذه الحالة يكون بالاغلبية النسبية ٠

وفى حالة تعادل الاصوات يعلن عن انتخاب المرشح الاكبر سنا ٠

ولا يجوز انتخاب الاشخاص الآتى ذكرهم رؤساء أو مساعدين ولا أن يزاولوا هذه المهام ولو بصفة موقتة ٠

رؤساء وأعوان ومستخدمو الادارات المالية وأعوان الغابات وكذا حراس المؤسسات العمومية والحراس الخصوصيون عند ما يكون هؤلاء الحراس محلفين بصفة قانونية ومرتدين زيا رسميا أو حاملين شارة ظاهرة أثناء مزاولة مهامهم ٠

ولا يكمن أن يكون مساعدين المستشارون الذين هم ماجورون للرئيس ٠

وينتخب الرئيس ومساعدوه لنفس مدة انتداب المجلس الجماعى .

الفصل 3

يختلف عدد المساعدين تبعا لعدد سكان الجماعة المعنية ٠
ويحدد فى :

مساعدين اثنين للجماعات التى يبلغ عدد سكانها 7·500 أو يقل عن هذا العدد .

ثلاثة مساعدين للجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 7·501

و 15.000 .

أربعة مساعدين للجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 15.001 و 25.000 .

خمسة مساعدين للجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 25.001 و 100.000 .

ستة مساعدين للجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 225.000 .

سبعة مساعدين للجماعات التى يبلغ عدد سكانها 225.001 فأكثر.

الفصل 4

يمكن الغاء انتخاب الرئيس أو مساعديه طبق الشروط والكيفيات والآجال المنصوص عليها بشأن الطعون فى انتخابات المجلس الجماعى بالفصل 35 وما يليه الى غاية الفصل 40 من الظهير الشريف رقم 1.59.161 الصادر فى 27 صفر 1379 (فاتح شتنبر 1959) بشأن انتخاب المجالس الجماعية .

الفصل 5

يمارس رؤساء المجالس الجماعية الاختصاصات المخولة اياهم بظهيرنا الشريف هذا بمجرد ما يصبح انتخابهم نهائيا ويتسلم كل رئيس ظهيرا شريفا من جنابنا المؤيد بالله يبرز الثقة التى وضعناها فيه ويتضمن توصياتنا اليه .

الفصل 6

توجه الاستقالة الاختيارية من الرئيس أو مساعديه الى العامل وتعتبر نهائية ابتداء من اعلان العامل عن قبولها أو — عند عدم هذا القبول — بعد مرور شهر واحد على توجيه الاستقالة من جديد فى رسالة مضمونة

ويواصل الرئيس ومساعدوه المستقيلون مزاولة مهامهم الى أن يتم تنصيب من يخلفونهم فى هذه المهام .

الفصـــل 7

يمكن اقالة الرئيس من مهامه بمقرر يصادق عليه ثلثـا الاعضاء المزاولين مهامهم فى حظيرة المجلس · وتترتب عن هذه الاقالة ، التى يعمل بها بمجرد اعلان السلطة المحلية عن استلام المقرر ، اقالة مساعديه .

ولا يمكن اقالة رئيس المجلس طبق الكيفيات المقـررة فى المقطـع السابق الا بعد انصرام أجل سنتين يبتدىء من تاريخ انتخابه النهائى .

الفصـــل 8

يمكن توقيف أو عزل رؤساء المجالس الجماعية ومساعديهم بعـد الاستمـاع اليهم أو استدعائهم للادلاء بايضاحات كتابية حول الاعمـال المنسوبـة اليهـم ·

ويتم التوقيف الذى لا يمكن أن يتجاوز شهرا واحدا بموجب قـرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخلية وينشر فى الجريدة الرسمية .

ويترتب بحكم القانون عن العزل المقرر بمرسوم عدم أهلية الانتخاب لمهام الرئيس ومهام المساعد خلال سنة تبتدىء من تاريخ العمل بالمرسوم المذكور ما عدا اذا تم من قبل تجديد عام للمجالس الجماعية .

الفصـــل 9

اذا انقطع الرئيس أو مساعدوه عن مزاولة مهامهم لاى سبب من الاسباب استدعى المجلس لانتخاب من يخلفونهم :

أما فى ظرف الخمسة عشر يوما الموالية للانقطاع عن مزاولة المهام اذا كان من الممكن القيام بكيفية صحيحة بهذا الانتخـاب دون ضرورة الالتجاء الى اجراء انتخابات تكميلية ·

أو فى حالة العكس خلال الخمسة عشر يوما الموالية لهذه الانتخابات التكميليـــة .

البـــاب الثـــانـــى

التوقيـــف والحـــل

الفصـــل 10

يمكن حل المجلس الجماعى بموجب مرسوم مدعم بأسباب يتداول فيه بمجلس وزارى وينشر فى الجريدة الرسمية وفى حالة الاستعجـــال يمكن توقيف المجلس بموجب قرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخليـــة وينشر فى الجريدة الرسمية ، غير أن مدة التوقيف لا يمكـــن أن تتجـــاوز ثـــلاثـــة أشهـــر .

الفصـــل 11

اذا فقد المجلس الجماعى بسبب استقالة أو وفاة أو أى سبب آخر :

الثلث على الاقل وأقل من نصف أعضائه فانه يتمم بطريق الانتخابات الجزئية فى ظرف الستة أشهر الموالية لتاريخ آخر شغور .

أكثر من نصف أعضائه فانه يوقف بحكم القانون الى أن يقع تتميمه .

الفصـــل 12

ان مدة انتداب المستشارين المتفرعين عن انتخابات تكميلية تنتهى فى التاريخ الذى كان مقررا فيه انتهاء مدة انتداب الاعضاء الذين خلفوهم .

الفصـــل 13

اذا وقع توقيف مجلس جماعى أو حله أو اذا تعذر تأليف مجلـــس وجب فى ظرف خمسة عشر يوما تعيين لجنة خاصة بموجب قرار لوزير الداخلية للقيام بالمهام التى تنتهى بحكم القانون بمجرد تأليف المجلـــس

الجماعـــى مـــن جديـــد .

ويحدد عدد أعضاء اللجنة الخاصة فى أربعة اذا كان المجلس الجماعى يحتوى على أقل من اثنى عشر عضوا أو فيما بين خمسة وثمانية فى الحالات الاخرى وتترأس السلطة المحلية المختصة للجماعة اللجنة الخاصة وتزاول الاختصاصات المخولة بموجب ظهيرنا الشريف هذا لرئيس المجلس الجماعى.

وتنحصر سلطات اللجنة الخاصة فى الاعمال الاداريـــة المحضـــة المستعجلة ولا يمكن أن تلزم الاموال الجماعية فيما يتجـــاوز المـــوارد المتوفرة فى السنة المالية الجارية .

الفصـــل 14

يجرى ، كلما وقع حل المجلس الجماعى أو توقيفه نتيجة فقد أكثر من نصف أعضائه ، انتخاب أعضاء المجلس الجديد فى ظرف الستة أشهر الموالية لتاريخ الحل أو التوقيف ما عدا اذا صادف ذلك الستـــة أشهـــر السابقة لتاريخ التجديد العام للمجالس الجماعية .

البـــاب الثـــالث

التسييـــــر

الفصـــل 15

يجتمع المجلس الجماعى وجوبا باستدعاء من رئيسه أربع مـــرات فى السنة فى دورة عادية خلال شهور يبراير وأبريل وغشت وأكتوبر · ولا يمكن أن تتجاوز مدة كل دورة خمسة عشر يوما متوالية من أيام العمـــل ويمكن تمديد هذه المدة بقرار يصدره العامل بطلب من الرئيس . ويستدعى الرئيس كلما دعت الظروف الى ذلك المجلس لعقد دورة غير عادية امـــا بمبادرة منه أو عندما يتلقى طلبا كتابيا فى هذا الشأن من السلطة المحلية المختصة أو من ثلث الاعضاء المزاولين مهـــامهم فى حظيرة المجلس .

ويجتمع المجلس بعد ارسال الاستدعاءات بثلاثة أيام كاملة على اقل تقدير ·

الفصل 16

يضع رئيس المجلس الجماعى جدول اعمال الدورات بتعاون مع المكتب ويبلغه الى السلطة المحلية المختصة التى تتوفر على اجل ثمانية أيام للعمل على أن تدرج فيه المسائل الاضافية التى تعتزم عرضها على نظر المجلس .

ويجوز لكل مستشار أن يقترح على الرئيس أن يدرج فى جدول اعمال الدورات كل مسألة تدخل فى اختصاصات المجلس .

ويحصر الرئيس حينئذ جدول الاعمال النهائى الذى يوجه الى السلطة المحلية المختصة قبل تاريخ افتتاح الدورة بثلاثة أيام على الاقل ·

الفصل 17

تحضر الجلسات السلطة المحلية المختصة او ممثلها ولا تشارك فى التصويت ويمكن أن تقدم بطلب من الرئيس جميع الملاحظات المفيدة المتعلقة بمداولات المجلس ولا سيما فيما يخص المسائل المدرجة فى جدول الاعمال وفقا لطلبها .

الفصل 18

ان الموظفين المزاولين مهامهم بالمصالح الجماعية والذين يستدعيهم رئيس المجلس اما بايعاز منه أو بطلب من السلطة المحلية المختصة يحضرون الجلسات بصفة استشارية وبخصوص المسائل الداخلة فى اختصاصاتهم .

ويمكن استدعاء موظفى واعوان الدولة أو المؤسسات العمومية المزاولين مهامهم بتراب الجماعة لاجل المشاركة فى اشغال المجلس بصفة

استشارية ٠ ويتم استدعاؤهم بواسطة السلطة المحلية .

الفصـــل 19

يتداول المجلس الجماعى فى اجتماع عام ولا يمكن ان يتداول بكيفية صحيحة الا بحضور اكثر من نصف اعضائه المزاولين مهامهم فى الجلسة وفى نطاق المشاكل المدرجة فى جدول الاعمال فقط ، ويعارض الرئيس فى مناقشة كل مسألة غير مدرجة فى جدول الاعمال المذكور .

واذا لم يتوفر المجلس الجماعى على العدد الكافى بعد استدعــاء اول فان المقرر المتخذ بعد استدعاء ثان والموجه فى ظرف ثلاثة أيـــام على الاقل بعد اليوم المحدد للاجتماع السابق لا يعد صحيحا الا اذا حضر الجلسة ثلث الاعضاء المزاولين مهامهم على الاقل .

واذا تعذر فى هذا الاجتماع الثانى التوفـــر علـــى ثلث الاعضــاء المزاولين مهامهم أمكن استدعاء المجلس طبق الكيفيات والآجال المقـــررة فى المقطع السابق لعقد اجتماع ثالث تكون مداولاته صحيحة كيفما كان عـــدد الاعضـــاء الحاضريـــن ٠

الفصـــل 20

تتخذ المقررات بالاغلبية المطلقة للمصوتين مـــا عـــدا فى الحالـــة الاستثنائية المقررة فى المقطع الثالث من هذا الفصل .

ويتم التصويت بالاقتراع العلنى وبصفة استثنائية بالاقتراع السرى اذا طلب ثلث الاعضاء الحاضرين ذلك أو كان الامر يتعلق بتعيين أو تقديم .

وفى حالة التعيين او التقديم يباشر الانتخاب ضمن الشروط المعينة فى المقطعين الثانى والثالث من الفصل الثانى ٠

وينص فى محضر الجلسة على اسماء المصوتين .

واذا كان التصويت علنيا يرجح عند تعادل الاصوات الجانب المنتمى

اليه الرئيس ويدرج فى محضر الجلسة بيان التصويت الخاص بكل مصوت.

الفصل 21

تكون الجلسات العامة للمجلس الجماعى عمومية وتعلق جداول اعمالها وتواريخها بمقر الجماعة ، ويسهر الرئيس على النظام أثناء الاجتماع ۰ وله الحق فى أن يطرد من بين الحضور كل شخص يخل بالنظام. ويستدعى السلطة المحلية للتدخل فيما اذا تعذر عليه العمل مباشرة على احترام النظام .

ويجوز أن يقرر فى الاجتماع دون مداولات بطلب من الرئيس أو السلطة المحلية المختصة أو ممثلها بطلب ثلاثة من الاعضاء عقد اجتماع سرى وتحضر الجلسة السلطة المحلية المختصة أو ممثلها .

الفصل 22

يحرر محضر للجلسات ويضمن فى سجل يرقمه ويؤشر عليه الرئيس وكاتب المجلس ۰

ويوقع الرئيس والكاتب على المقررات .

الفصل 23

يعلق ملخص المقررات فى ظرف ثمانية أيام بباب دار الجماعة ويحق لكل ناخب أو ملزم بأداء الضريبة أن يطلب الاطلاع على المقررات وياخذ نسخة كاملة أو جزئية منها ويجوز لكل واحد أن ينشرها تحت مسؤوليته .

الفصل 24

كل عضو من المجلس الجماعى لم يلب ثلاثة استدعاءات متوالية دون ما سبب يقبله المجلس أو امتنع دون عذر مقبول من القيام باحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها يمكن أن يعلن ، بعد السماح له بتقديم ايضاحات عن استقالته بموجب قرار لوزير الداخلية

مدعم بأسباب ، ويوجه الطلب الرامى الى الاعلان عن استقالة المعنى بالامر من طرف رئيس المجلس أو السلطة المحلية مشفوعا برأى مبرر للمجلس المذكور وحسب الحالة برأى السلطة المحلية أو الرئيس الى العامل الذى يرفعه الى وزير الداخلية . ولا يمكن اعادة انتخاب المعنى بالامر قبل انصرام سنة تبتدىء من تاريخ صدور القرار المذكور ما لم يتم القيام من قبل بتجديد عام للمجالس الجماعية .

الفصل 25

توجه الاستقالات الاختيارية الى العامل الذى يرفعها الى وزير الداخلية وتعتبر نهائية ابتداء من تاريخ اعلام العامل باستلامها وعند عدم صدور هذا الاعلام بعد مرور شهر واحد على توجيه الاستقالة من جديد فى رسالة مضمونة .

الفصل 26

يؤلف المجلس لجانا دائمة لدراسة القضايا التى يجب أن تعرض على الاجتماع العام ويرأس كل لجنة رئيس المجلس الجماعى أو مندوبه الذى يمكن أن يستعين بالسلطة المحلية المختصة أو ممثلها . ويتعين تأليف لجنتين دائمتين على الاقل يعهد اليهما بدراسة المسائل المالية والميزانية ودراسة المسائل الاقتصادية والاجتماعية .

الفصل 27

لا يسوغ للجان ان تزاول أى اختصاص من الاختصاصات المخولة للمجلس العام . ويعتبر رئيس اللجنة بحكم القانون مقررا لاشغالها ويجوز له أن يستدعى الموظفين المزاولين مهامهم بالمصالح الجماعية للمشاركة بصفة استشارية فى أشغال اللجنة ويمكنه كذلك أن يستدعى لنفس الغاية بواسطة السلطة المحلية موظفى وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية المزاولين مهامهم بتراب الجماعة .

الفصـــل 28

يجب على المشغلين ان يمنحوا الماجورين العاملين فى مقاولاتهـــم والذين هم أعضاء فى المجلس الجماعى الوقت الضرورى للمشاركة فـــى الجلسات العامة للمجلس أو اللجان التابعة له .

ولا يؤدى للماجورين عن الوقت الذى يقضونه فى مختلف جلسات المجلس واللجان التابعة له ما يتقاضونه من أجرة وقت العمل ويمكن أن يقع تعويض هذا الوقت .

ولا يمكن أن يكون توقيف العمل المقرر فى هذا الفصل سببا فـــى فسخ عقدة العمل من طرف المشغل والا نجم عن ذلك أداء تعويضات عن الضرر لفائدة الماجورين ·

الفصـــل 29

يضع المجلس نظامه الداخلى .

البـــاب الـــرابـــع

الاختصـــاصـــات

الفصـــل 30

يفصل المجلس بمداولاته فى قضايا الجماعة ويتخذ لهذه الغايـــة التدابير اللازمة ليضمن للجماعة المحلية كامل نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى ويستفيد المجلس من مساعدة الدولـــة والاشخـــاص العموميـــين الآخرين للقيام بمهمته .

ويمارس المجلس على الخصوص المهام الآتيـــة :

1 ــ يصوت على ميزانية الجماعة ويدرس حساب السنة الماليـــة المختتمة ويصادق عليه طبقا للكيفيات والشروط المقـــررة فى التشريـــع المعمـــول بـــه ·

2 — يضع مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة طبقا للاتجاهات والاهداف المقررة فى المخطط الوطنى . وتحقيقا لهذه الغاية :

أ) يحدد برنامج تجهيز الجماعة فى حدود الوسائل الخاصة بالجماعة والوسائل الموضوعة رهن اشارتها .

ب) يقترح على الادارة الاعمال الواجب القيام بها للنهوض بتنمية الجماعة اذا كانت هذه الاعمال تتجاوز حدود الاختصاص الجماعى أو تتجاوز نطاق وسائل الجماعة والوسائل الموضوعية رهن اشارتها .

3 — يحدد شروط القيام بأعمال التنمية التى تنجزها الجماعة باتفاق مع الادارات العمومية أو الاشخاص المعنويين الجارى عليهم القانون العام فى الميادين الداخلية فى نطاق اختصاصاتهم .

4 — يقرر احداث وتنظيم المصالح العمومية الجماعية وتدبير شؤونها اما عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة واما عن طريق الامتياز .

5 — يدرس مشاريع مخططات التجهيز أو التنمية الخاصة بالجماعة .

6 — يحدد شروط المحافظة على الملك الغابوى واستغلاله واستثماره فى حدود الاختصاصات المخولة اياه بموجب القانون .

7 — يقرر المساهمة المالية للجماعة فى مقاولات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجماعية أو المشتركة بين الجماعات .

8 — يجب أن يطلع سلفا على كل مشروع يتعين انجازه من طرف الدولة أو أية جماعة أو مؤسسة عمومية أخرى بتراب الجماعة .

9 — يبدى رأيه كلما استوجبت ذلك القوانين والانظمة أو كلما طلبته الادارة .

10 ــ يفصل كذلك بمداولاته فى القضايا التى ستكون من اختصاصه طبقا للفصل 44 من الظهير الشريف رقم 1012·68 الصادر فى 11 شوال 1388 (31 دجنبر 1968) بمثابة قانون المالية عن سنة 1969 ·

11 ــ يمكن أن يبدى بعض الرغبات فيما يتعلق بجميع القضايا المحلية غير أنه يمنع عليه ابداء رغبات تكتسى صبغة سياسية أو صبغة لا صلة لها بالاهداف ذات الفائدة المحلية ·

وتوجه الاقتراحات والرغبات الى السلطات المختصة فى هذا الميدان

الفصـــل 31

ان مقررات المجلس الجماعى الخاصة بالمشاريع الآتية لا تكون قابلة للتنفيذ الا اذا صادقت عليها السلطة الادارية العليا :

1 ــ الميزانية الجماعيــة ·

2 ــ الاقتراضات المطلوب ابرامها والضمانات الواجب منحها ·

3 ــ فتح حسابات خارج الميزانية ·

4 ــ فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ اعتمادات ·

5 ــ التحويلات من فصل الى فصل ·

6 ــ تحديد نوع أساس الضرائب والتعاريف وقواعد استخلاص مختلف الاداءات والوجيبات والحقوق المختلفة التى تقبض لفائدة الجماعة ، وذلك فى نطاق القوانين والانظمة المعمول بها ·

7 ــ الانظمة العامة التـــى تهم شؤون طرق المواصـــلات والبناء والمحافظة على الصحة فى نطاق القوانين والانظمة المعمول بها ·

8 ــ الامتيازات والوكالات وغيرها من أنواع تدبير شؤون المصالح العمومية الجماعية والمساهمة فى شركات اقتصادية مختلطة وجميع المسائل

التى لها ارتباط بمختلف هذه الاعمال ٠

9 ــ الاشتراآت أو التفويتات أو المعاملات أو المعاوضات المتعلقة بعقارات الملك الخاص وأعمال تدبير الملك العمومى ٠

10 ــ عقود الايجار التى تتجاوز مدتها 10 سنوات ٠

11 ــ تحويل تخصيص البنايات الجماعية المجعولة رهن اشـــارة مصالح عموميـــة ٠

12 ــ تسمية الساحات والطرق العمومية اذا كانت هذه التسمية تكون تشريفا عموميا أو تذكيرا بحادث تاريخى ٠

13 ــ قبول أو رفض هبات ووصايا تقتضى تكاليف أو تخصيصا معينا ٠

14 ــ احداث أو حذف أو تبديل أماكن المعارض أو الاسواق أو تاريخ اقامتها ٠

وتوجه السلطة المحلية المختصة الى وزير الداخلية فى ظرف خمسة عشر يوما نسخا من جميع المقررات المتعلقة بالمسائل المشار اليها أعلاه ٠

الفصــــل 32

يمكن أن يطلب وزير الداخلية من المجلس الجماعى اجراء دراسة جديدة بشأن مسألة سبق أن تداول فيها اذا ظهر له أنه من غير الممكن المصادقة على المقرر المتخذ .

الفصــــل 33

يوجه رئيس المجلس فى ظرف خمسة عشر يوما نسخة من جميـــع المقررات غير المقررات المشار اليها فى الفصل 31 أعلاه الى السلطة المحلية المختصة التى تسلم عنها وصولا ٠

وتكون المقررات قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل عشرين يوما على

تاريخ تسليم الوصول المذكور ما عدا اذا كان هناك تعرض من العامل فى حالتى البطلان أو قابلية البطلان المقررتين فى الفصلين 35 و 36 بعده ·

وفى هذه الحالة يبلغ العامل تعرضه المبرر على الطريق الادارية الى رئيس المجلس الجماعى ويوجه فى نفس الوقت نسخة من المقـرر الى وزير الداخلية الذى يسلم عنها وصولا .

أما الاجل المقرر فى المقطع 2 أعلاه فيمكن للعامل تخفيضـه تلقائيا أو بطلب من الرئيس ·

الفصـل 34

يتولى وزير الداخلية المصادقة المقررة فى الفصل 31 خلال الثلاثة أشهر الموالية لتاريخ تسلم المقرر ما عدا فى الحالة المنصوص فيها علـى خلاف ذلك بموجب نص تشريعى أو تنظيمى .

ويمكن أن يفوض وزير الداخلية فى سلطة المصادقة الى العامل . وفى هذه الحالة يحدد أجل المصادقة فى 45 يوما ابتداء من يوم تسلم المقرر ·

وتبلغ المصادقة أو الرفض المدعم بأسباب الى السلطة المحليـة المختصة التى تخبر بذلك رئيس المجلس ·

ويعتبر عدم صدور مقرر فى الاجلين المحددين فى المقطعين 1 و 2 أعلاه بمثابة مصادقة · غير أنه يمكن تجديد هذين الاجلين مرة واحدة ولنفس المدة بمرسوم مدعم بأسباب يصدر باقتراح من وزير الداخلية .

الفصـل 35

تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات المتعلقة بموضوع خارج عـن نطاق اختصاصات المجلس الجماعى أو المتخذة خرقا للنصوص التشريعية أو التنظيمية المعمول بها .

ويعلن عن البطلان بقرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخلية ويمكن

الاعلان عنه فى كل وقت وآن تلقائيا من طرف هذا الوزير أو بطلب من الاطراف المعنية بالامر ٠

الفصل 36

يعتبر قابلا للبطلان المقرر الذى شارك فى اتخاذه مستشار جماعى يهمه بصفة شخصية أو بصفته نائبا عن غيره أمر القضية الصادر المقرر بشأنها ٠

ويعلن عن البطلان بقرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخلية اما تلقائيا فى أجل الثلاثة أشهر الموالية لتاريخ تسلم المقرر واما بطلب من كل شخص يعنيه الامر بشرط ان يوجه الطلب المذكور الى وزير الداخلية خلال الثلاثين يوما الموالية ليوم تعليق الاعلان عن المقرر ويسلم وصول عن الطلب ٠

الجزء الثانى

اختصاصات رئيس المجلس الجماعى والسلطة المحلية

الفصل 37

ينفذ الرئيس مقررات المجلس ويتخذ التدابير اللازمة لهذا الغرض ويسهر على مراقبة تنفيذها ٠

الفصل 38

يتولى الرئيس رئاسة المجلس ماعدا فى حالة دراسة الحساب الادارى وفى هذه الحالة يحضر الجلسة وينسحب وقت التصويت ٠ ويعين المجلس لرئاسة هذه الجلسة رئيسا يختار خارج أعضاء المكتب ٠

الفصل 39

يمثل رئيس المجلس الجماعى الجماعة فى جميع أعمال الحياة المدنية

والادارية طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها ·

الفصـــل 40

يعين الرئيس باتفاق مع أعضاء المجلس كاتبا أو عدة كتاب يعهد اليهم على الخصوص بتحرير محاضر الجلسات وحفظها ·

ويعين الرئيس طبق الشروط المقررة فى المقطع السابق مقررا عاما للميزانية وعند الاقتضاء مقررا عاما مساعدا يكلف بأن يقدم الى المجلس التقديرات المالية والحسابات الاداريـــة .

الفصـــل 41

يكون مقرر الميزانية بحكم القانون عضوا فى لجنة المالية وفى جميع لجان المناقصة ·

ويطلعه رئيس المجلس الجماعى على الوثائق والاوراق الحسابيـــة الكفيلة بمساعدته على القيام بمهمته ·

الفصـــل 42

يقوم الرئيس طبقا لمقررات المجلس بما يلى :

1 — انجاز أعمال الكراء والبيع والاقتناء وابرام صفقات الاشغال والادوات وتقديم الخدمات وقبول الهبات والوصايا ·

2 — تنفيذ الميزانية ووضع الحسابات الادارية ·

3 — اتخاذ القرارات لاجل تحديد الضرائب والاداآت والوجيبات طبقا للتشريع المعمول به فى هذا الميدان ·

4 — القيام بصفة عامة بالمحافظة على ممتلكات الجماعة وادارة شؤونها ·

الفصـــل 43

يمثل الرئيس الجماعة لدى المحاكم ولا يجوز له ما لم تكن هناك مقتضيات تشريعية مخالفة اقامة دعوى لدى المحاكم أو الدفـــاع أو طلب الاستئناف أو متابعته في دعوى الابناء على مقرر بالموافقة يصدره المجلس . غير أنه يجوز له دون مقرر من المجلس أن يقيم جميع الدعاوى المتعلقة بالحيازة أو يدافع عنها وان يقوم بجميع الاعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق ويدافع عن التعرضات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتحصيل ديون الجماعة كما يجوز له تقديم كل طلب لدى محكمة الاستعجال وتتبع القضية عند استئناف الاحكام التي يصدرها قاضي المستعجلات وطلب استئناف هذه الاحكام .

وكل دعوى غير دعاوى الحيازة والدعاوى المرفوعة لدى محكمة الاستعجال لا يمكن اقامتها على جماعة الا اذا كان المدعي قد وجه من قبل الى وزير الداخلية أو الى السلطة التي فوض اليها في ذلك مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته والا فان هذه الدعوى تعتبر باطلة ويسلم للمدعي وصول بذلك .

ولا يمكن رفع الدعوى لدى المحاكم الا بعد مضي شهرين على تاريخ الوصول بصرف النظر عن الاعمال التحفظية .

ويترتب عن تقديم مذكرة المدعي وقف تقادم أو سقوط حق اذا رفعت بعده دعوى في أجل الثلاثة أشهر .

الفصـــل 44

ان السلطات المخولة للباشوات والقواد في ميدان الشرطة الادارية الجماعية وكذا المهام الخاصة المسندة اليهم بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها تنقل الـــى رؤساء المجالس الجماعيـــة ويمارس الرؤساء تحت مراقبة الادارة العليا سلطتهم في الشرطة الادارية عن طريق

اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية هى الامر أو المنع أو الاذن ·

اما السلطة المحلية التى تمثل السلطة المركزية فى دائرة نفوذ الجماعة فيبقى معهودا اليها بمهمة ضابط الشرطة القضائية وتبقى مختصة بالمحافظة على النظام والامن العمومى بتراب الجماعة · وتحتفظ كذلك بالاختصاصات المسندة اليها بموجب النصوص التشريعية والتنظيميـــة المعمول بهــا فى الميادين الآتيـــة :

الحق فى تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة ·

النقابات المهنية ·

الانتخـــابـــات ·

تسخير الاشخاص والممتلكات ·

التنظيم العام للبلاد فى حالة حرب ·

تنظيم استيراد الاسلحة والذخائر وترويجها وحملها وايداعها وبيعها ومراقبتها واستعمالها ·

تنظيم استغلال المقاطع ·

جوازات السفـــر ·

تنظيم محاكم الجماعات والمقاطعات ·

الاكراه البدنى ·

تنظيم الاتجار فى المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول ·

زجر السكر العلنى ·

مراقبة الاسطوانات وغيرها من التسجيلات الفونوغرافية ·

الاشهار بواسطة الاعلانات واللوحات والاعلامات والشعارات ·

مراقبـــة الاثمان ·

المهـــن الحـــرة ·

التشريع الخاص بالشغل ولا سيما النزاعات الاجتماعية ·

هجرة الشغالين ·

الوقاية من الامراض العقلية وعلاجها ·

الخدمة العسكرية الاجبارية ·

الملك العائلـــى ·

الفصـــل 45

يعهد بمهام ضابط الحالة المدنية الى رؤساء المجالس الجماعيـــة واذا تغيبوا أو عاقهم عائق بموجب أمر خاص الى مساعديهم ·

ويجوز لهؤلاء الرؤساء ان يفوضوا بموجب قرارات الى الموظفين العاملين بالمصالح الجماعية فى المهام التى يزاولونها بصفة ضباط للحالة المدنية طبقا للشروط والكيفيات المحددة بالفصل 3 من الظهير الشريف الصادر فى 18 جمادى الاولى 1369 (8 مارس 1950) بتمديد نظام الحالة المدنية المحدث بالظهير الشريف المؤرخ فى 24 شوال 1333 (4 شتنبر 1915) ·

الفصـــل 46

يمكن أن يتولى رئيس المجلس تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالامر العمل طبق شروط تحدد بمرسوم على تنفيذ جميع التدابير الرامية الى استتباب الامن أو ضمان سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية الداخلة فى اختصاصاته .

الفصـــل 47

يجوز للرئيس كذلك أن يطلب من السلطة المحلية المختصة التماس استخدام القوة العمومية فى نطاق التشريع المعمول به فى هذا الميدان قصد ضمان احترام قراراته ومقرراته ·

الفصـــل 48

يسير رئيس المجلس الجماعى المصالح الجماعية اللازمة لتنفيــذ المهام المسندة اليه عملا بظهيرنا الشريف هذا ·

وتتوفر الجماعات على هيئة خاصة من الموظفين الجماعيين تجرى عليها مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر فى 4 شعبان 1377 (24 يبراير 1958) بمثابة النظام الاساسى العام للوظيفة العمومية مع مراعاة بعض المقتضيات الخاصة التى سينص عليها فى المرسوم المتعلق بالنظام الاساسى لهؤلاء الموظفــين .

ويكون الرئيس هو الرئيس التسلسلى للموظفين المذكورين · ويتولى التعيين فى المناصب طبقا لمقتضيات النظام الاساسى الخاص ·

ويعين الرئيس الاعوان الموقتين والمياومين والعرضيين ويدبـــــر شؤونهم ·

الفصـــل 49

اذا رفض رئيس المجلس الجماعى أو امتنع من القيام بالاعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون جاز للسلطة المختصة بعد التماسها منه الوفاء بواجبه القيام بها بصفة تلقائية ·

الفصـــل 50

يجوز للرئيس أن يفوض بقرار فى بعض سلطاته الى مساعـــد أو عدة مساعدين من مساعديه واذا عاق هؤلاء عائق الى مستشار أو عدة

مستشارين جماعيين ·

وتنشر هذه القرارات فى الصحف أو تبلغ الى علم الافراد بجميع الوسائل الملائمة ·

الفصل 51

ان القرارات التى يتخذها رئيس المجلس الجماعي عملا بالفصلين 42 (الفقرة 3) و 44 أعلاه يجب كى تكون قابلة للتنفيذ ان تحمل تأشيرة وزير الداخلية أو الشخص المفوض اليه من طرفه · ويجب أن تعطى التأشيرة أو ترفض ابتداء من التاريخ الذى يتسلم فيه القرار المقصود وزير الداخلية أو الشخص المفوض اليه من طرفه فى أجل 45 يوما فيما يخص القرارات المتخذة عملا بالفقرة 3 من الفصل 42 وفى أجل 15 يوما فيما يخص القرارات المتخذة عملا بالفصل 44 · واذا لم يتخذ اى مقرر فى الاجلين المذكورين اعتبر القرار مصادقا عليه ·

اما القرارات التى يصدرها الرئيس باستثناء القرارات الواجب تبليغها الى المعنيين بالامر فيجب تعليقها فى اماكن تعينها السلطة المحلية المختصة أو نشرها فى الصحف او تبليغها الى علم المعنيين بالامر بكل وسيلة ملائمة أخرى ·

ويثبت النشر بواسطة تصريح تشهد بصحته السلطة المحلية المختصة بينما يثبت التبليغ الشخصى بأصل الاعلان المحتفظ به فى محفوظات الجماعة والمتضمن بيان التسليم والموقع عليه من طرف العون المبلغ ·

الفصل 52

اذا تغيب الرئيس او عاقه عائق خلفه موقتا فى جميع اختصاصاته أحد مساعديه حسب الترتيب فى التعيين أو فى حالة عدم وجود مساعد مستشار جماعى يعينه المجلس أو يختار حسب ترتيب الجدول المحدد :

1 — باقدم تاريخ للانتخاب ·

2 — باكبر عدد من الاصوات المحصل عليها من بين مستشارين يتوفرون على نفس الاقدمية ·

3 — بكبر السن عند التساوى فى الاقدمية وعدد الاصوات ·

الفصـــل 53

تكون مهام الرئيس والمساعد ومقرر الميزانية والكاتب والمستشار مجانية على أن تراعى فى ذلك بالنسبة للرئيس وأعضاء المكتب تعويضات عن المهام والتمثيل والتنقل يمكنهم تقاضيهـــا طبق شروط ومقادير تحـــدد بمرسوم ·

الجـــزء الثـــالث

نقـــابـــات الجمـــاعـــات

الفصـــل 54

يمكن أن يؤذن للجماعات فى أن تتألف فى شكل نقابة قصد تحقيق عمل مشترك أو فائدة مشتركة بين الجماعات او لاجل تدبير أموال خاصة بكل جماعة منها ومعدة لتمويل أعمال صيانة الشوارع والابنية العامة واداء بعض نفقات التسيير المشتركة ·

ويأذن وزير الداخلية فى احداث هذه النقابات بعد الاطلاع علـــى مقررات المجالس الجماعية المعنية بالامر ·

ويمكن لجماعات أخرى غير الجماعات التى وقع الاتفاق فيما بينها أول الامر أن تقبل الانضمام الى نقابة ما ويخول الاذن فى ذلك طبق نفس الكيفية المقررة فى المقطع السابق ·

الفصـــل 55

نقابات الجماعات مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصيـــة المعنويـــة والاستقـــلال المـــالى ·

وتطبق عليها النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوصاية على الجماعات كما تطبق القواعد المالية والحسابية للجماعات على ميزانية ومحاسبة النقابات ·

الفصل 56

تسير النقابة لجنة ينتخب اعضاؤها من طرف المجالس الجماعية المعنية بالامر ويمثل كل جماعة داخل اللجنة مندوب يختار من بين أعضاء المجلس الجماعى ·

وينتخب المندوب عن طريق الاقتراع السرى وبالاغلبية المطلقة · واذا لم يحصل اى مرشح على الاغلبية المطلقة بعد دورتين من الاقتراع اجريت دورة ثالثة وبوشر الانتخاب بالاغلبية النسبية · وفى حالة تعادل الاصوات ينتخب اكبر المرشحين سنا ·

ويكون مصير مندوب المجلس الجماعى مرتبطا بمصير هذا المجلس من حيث مدة الانتداب ، غير انه اذا وقع توقيف المجلس الجماعى أو حله أو اذا استقال بكامله استمر المندوب فى مزاولة أعماله الى أن يعين المجلس الجديد ممثله الجديد فى لجنة النقابة .

ويمكن تجديد انتخاب المندوب المنتهية مدة انتدابه ·

واذا شغر منصب المندوب لسبب من الاسباب عين المجلس الجماعى خلفا له فى اجل شهر واحد ·

الفصل 57

تنتخب اللجنة من بين اعضائها رئيسا يؤهل لتنفيذ الميزانية .

الجـــزء الـــرابـــع

مقتضيـــات خاصـــة بالجمـــاعـــات الحضريـــة

للمجمـــوعـــة العمـــرانيـــة بالـــدار البيضـــاء

الفصـــل 58

خلافا لمقتضيات ظهيرنا الشريف هذا فان الشؤون التى تهم جماعتين أو عدة جماعات حضرية من المجموعة العمرانية الحضرية للدار البيضاء ينسقها ويدبرها فى الميادين المبينة فى الفصل 59 بعـــده شخص معنـــوى يجرى عليه القانون العام يتمتع بالاستقلال المالى ويدعـــى « المجموعـــة الحضريـــة للـــدار البيضـــاء » .

الفصـــل 59

تشمل الميادين المشار اليها فى الفصل السابق ما يلى :

1 ـــ الاشارات والشؤون التى تهم طرق المواصلات باستثناء :

أشغـــال صيانـــة الطـــرق .

أشغال تهيئة الطرق داخل الجماعات .

أشغال اصلاح جوانب الطرق وتغطية الارصفة .

2 ـــ المـــاء والكهـــربـــاء .

3 ـــ النقل العمومى الحضرى للمسافرين .

4 ـــ احداث منشآت التبريد وتدبير شؤونها .

5 ـــ أشغال التطهير باستثناء أشغال الربط الفردى بالشبكة .

6 ـــ جمع الازبال المنزلية انطلاقا من نقطة مركزية تحددها المجموعة .

7 ـــ معالجـــة الازبـــال المنزليـــة .

8 ـ الانارة العمومية باستثناء أشغال انارة وصيانة الطرق داخل الجماعات ·

9 ـ الساحات الخضراء باستثناء الاشغال ذات الفائدة الجماعية ·

10 ـ احداث المجازر وأسواق الجملة وصيانتها وتدبير شؤونها ·

11 ـ مصلحة الاسعاف ومكافحة الحريق ·

12 ـ الوكالات والمقاولات والشركات ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات .

13 ـ مشروع مخطط التجهيز ·

ويمكن توسيع نطاق اختصاصات المجموعة الحضرية للدار البيضاء بمقرر يصدره المجلس بعد موافقة مجالس الجماعات المعنية بالامر التابعة للمجموعة .

الفصل 60

ان المجموعة الحضرية والجماعات الحضرية للمجموعة العمرانية بالدار البيضاء تحل بحكم القانون فى مزاولة اختصاصاتها محل الجماعة الحضرية السابقة للدار البيضاء .

الفصل 61

تحل المجموعة الحضرية للدار البيضاء كذلك فى مزاولة اختصاصاتها فقط محل جماعة الدار البيضاء السابقة اذا وقع ضم هذه الاخيرة الى جماعات خارجة عن المجموعة ·

الفصل 62

يترتب عن الاختصاص المخول للمجموعة الحضرية للدار البيضاء تخويل مجلس المجموعة ورئيسه جميع الاختصاصات المسندة بموجب

القوانين والانظمة الى المجالس الجماعية ورؤسائها على التوالى .

الفصـــل 63

يمكن أن تبرم المجموعة الحضرية للدار البيضاء مـــع جمـــاعـــات المجموعة العمرانية أو مع هيآتها او مع اية جماعة أو مؤسسة عموميـــة اخرى كل اتفاقية تهدف الى انجاز مشروع أو عدة مشاريع تدخل فى نطاق اختصاصـــاتهـــا .

الفصـــل 64

يدبر شؤون المجموعة مجلس يتألف من رؤساء الجماعات الحضرية للمجموعة العمرانية بالدار البيضاء ومساعديهم .

ويجتمع مجلس المجموعة خلال الخمسة عشر يوما الموالية للانتخاب النهائى لمكاتب مجالس الجماعات الحضرية للدار البيضاء باستدعاء مـــن عامل العمالة وتحت رئاسة العضو الاكبر سنا لانتخـــاب رئيس وعـــدة مساعدين يؤلفون مكتب المجلس المذكور .

ويختار المساعدون على أساس مساعد واحد عن كل جماعة حضرية.

ويجرى انتخاب الرئيس والمساعدين طبق شروط النصاب القانونى وبالاغلبية المقررة فى المقطعين 2 و 3 من الفصـــل الثـــانى مـــن ظهيرنـــا الشريف هـــذا .

الفصـــل 65

يمارس رئيس مجلس المجموعة الحضرية للدار البيضاء الاختصاصات المخولة اياه بظهيرنا الشريف هذا بمجرد ما يصبح انتخابه نهائيا . ويتسلم ظهيرا شريفا من جنابنا المؤيد بالله يبرز الثقة التى وضعناها فيه ويتضمن توصياتنا اليـــه .

الفصـــل 66

يسوى المجلس بمقرراته المسائل الداخلة فى اختصاص المجموعة .

أما شروط تسيير المجلس وشروط تنفيذ مقرراته وبطلانها بحكـــم القانون وقابلية بطلانها وكيفيات الوصاية فهى الشروط والكيفيات المحددة فى ظهيرنا الشريف هذا بالنسبة للجماعات وتطبق القواعد المالية والحسابية للجماعات على ميزانية ومحاسبة المجموعة .

وتطبق مقتضيات الفصل 53 أعلاه كذلك على الرئيس ومساعديه ومقرر الميزانية والكاتب وأعضاء مجلس المجموعة الحضرية للدار البيضاء .

الجـــزء الخـــامس

النظـــام الخـــاص بالجمـــاعـــة الحضريـــة للربـــاط

الفصـــل 67

ان مقتضيات الفصل 18 (المقطع 1) و 42 (الفقـــرة 3) و 44 (الفقـــرة 1) و 45 و 46 و 47 و 48 لا تطبق على رئيس المجلس الجماعى للرباط ويزاول العامل الاختصاصات المخولة بموجب هذه الفصول الـــى رؤساء المجالس الجماعية .

الجـــزء السادس

مقتضيـــات خاصـــة وختـــاميـــة

الفصـــل 68

ان السلطات المخولة بموجب ظهيرنا الشريف هذا والنصوص الصادرة بتطبيقه الى السلطة المحلية المختصة يمارسها ما لم يقرر خلاف ذلك :

عامل العمالة أو الاقليم فى الجماعات الحضرية مقار العمالات أو الاقـــاليـــم .

الباشا فى الجماعات الحضرية غير الجماعات المشار اليها أعلاه .

القائـــد فى الجماعات القروية ٠

واذا تغيب العامل أو وقع توقيفه أو عاقه عائق آخر ناب عنه الكاتب العام طبق الشروط المقررة فى المقطع 2 من الفصل 30 من الظهير الشريف رقم 1.63.038 الصادر فى 5 شوال 1382 (فاتح مارس 1963) بمثابة النظام الاساسى الخاص بالمتصرفين بوزارة الداخلية كما ينوب موقتا عن الباشا أو القائد خليفته الاول فى كل اختصاصاته ٠

الفصـــل 69

يلغى الظهير الشريف رقم 1.59.315 الصادر فى 28 ذى الحجة 1379 (23 يونيه 1960) بشأن نظام الجماعات ٠

الفصـــل 70

يعمل بظهيرنا الشريف هذا المعتبر بمثابة قانون ابتداء من تاريـــخ الاعلان الرسمى عن النتائج النهائية للانتخابات الجماعية الاولى المتعيـــن اجراؤها بعد نشر هذا النص فى الجريدة الرسمية .

أما المجالس الجماعية ورؤساؤها المزاولون مهامهم بتاريخ نشـــر ظهيرنا الشريف هذا وكذا السلطات المحلية فتواصل ممارسة اختصاصاتها طبقا للظهير الشريف رقم 1·59.315 المشار اليه أعلاه المؤرخ فى 28 ذى الحجة 1379 (23 يونيه 1960) الى أن يتم انتخاب أعضاء المكاتـــب الجماعية المتفرقة عن الانتخابات المشار اليها فى المقطع السابق .

وحرر بالرباط فى 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) ٠

وقعـــه بالعطف :

الوزير الاول

الامضاء : أحمد عصمان

فهرس الكتاب

البـــاب الثانـــى

التنظيـــم الجماعـــى الحالـــى

مطبعة النجـــاح الجـــديدة
الــــدار البيضـــــاء

تصويب

وقعت بعض الاخطاء المطبعية ، وفيمايلى تصويب لاهمها :

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
20	الاخير	Fraction	Fractions
28	10 هامش	(تابع هامش الصفحة السابقة أيضا)	تلغى
41	1	لا تعدو	لا نعدو
49	12	الدمقراطية	الديمقراطية
54	1	للسلطات	للسلطان
82	20	وذلك	وبذلك
86	12	Ville	Villes
98	1	Matinées	Motivées
106	11	الاستثناء	الاستناد
110	4	السكان لكل	سكان كل
112	8	تغفل	تفضل
127	1	اجتماعات	اجتماعات المجلس
142	20	يهدف	لا يهدف
145	3	1970	1960
148	9	محاولات	مقاولات
157	14	prepres	propres
159	2	1970	1960
177	2	Suspontion	Suspention
179	2	أكبر	اكثر
205	16	وبتفويض	وبتفويض منه
211	19	النظام	نظام
211	20	والميز	والتمييز
213	21	كتتضمن	فتتضمن